Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder

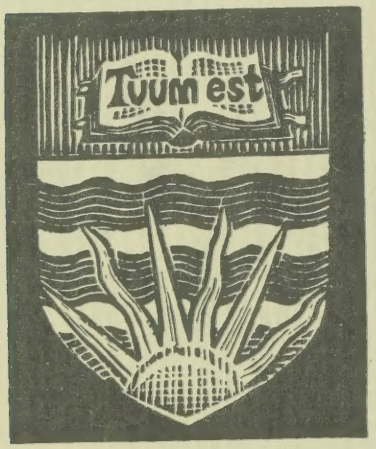
von

Dr. Otto Meißner
Ministerialdirektor

STORAGE-ITEM
MAIN LIBRARY

LP9-R30A
U.B.C. LIBRARY

THE LIBRARY



THE UNIVERSITY OF
BRITISH COLUMBIA

Das neue Staatsrecht des Reichs und seiner Länder

Systematisch dargestellt

von

Dr. Otto Meißner

Ministerialdirektor,
Chef des Büros des Reichspräsidenten

*

1921

Verlag von Reimar Hobbing / Berlin SW 61

Vorwort.

Die als Folge der politischen Ereignisse am Ende des Jahres 1918 eingetretene Neuordnung der rechtlichen Formen unseres staatlichen Lebens ist nunmehr zu einem gewissen Abschluß gelangt; die erste Grundlage hierfür war die Reichsverfassung vom 11. August 1919, die dem Reiche das Grundgesetz seiner staatlichen und völkerrechtlichen Betätigung gab; sie hat inzwischen ihre Fortsetzung und Ergänzung in den zu ihrem Ausbau und ihrer Anwendung erforderlichen Einzelgesetzen gefunden; auf sie gestützt haben nun auch die Länder in neuen Landesverfassungen und damit im Zusammenhang stehenden Gesetzen die Neuordnung der ihnen verbliebenen Gebiete des öffentlichen Lebens vollzogen. Die staatsrechtliche Umgestaltung des Deutschen Reichs ist damit im wesentlichen abgeschlossen.

Diese tief eingreifende Neuordnung aller Dinge staatlichen Lebens in Deutschland ist in der Reichs- und den Landesverfassungen, im Versailler Friedensvertrag, in zahlreichen einzelnen Reichs- und Landesgesetzen und Verordnungen aller Art zerstreut, so daß es dem auch nur wenig Fernstehenden schwer ist, ein Gesamtbild oder auch nur ein treffendes Bild einzelner Gebiete des geltenden öffentlichen Rechtes und seiner Zusammenhänge zu erhalten; und doch ist in einer Zeit, in der mehr als früher jeder Staatsbürger zur verantwortlichen Mitarbeit am Staate, zur amtlichen Tätigkeit in der politischen und wirtschaftlichen Selbstverwaltung zugelassen ist, die Kenntnis der Grundlagen unseres Staatsrechts mehr als je erwünscht. Um die Erlangung dieser Kenntnis zu erleichtern, will das vorliegende Buch eine möglichst vollständige, systematische und jedem Gebildeten verständliche Darstellung des neuen Staatsrechts des Reichs und seiner Länder geben, die sich nicht auf das eigentliche Verfassungsrecht beschränkt, sondern dem praktischen Bedürfnis folgend auch darüber hinaus die wichtigsten Gebiete des öffentlichen Rechtes mit berücksichtigt. Streitfragen der juristischen Theorie wie des politischen Tageskampfes sind nur in dem Maße berücksichtigt, wie es zum Verständnis des Geschehens und der Zusammenhänge erforderlich erschien. Das Werk soll in erster Linie dem praktischen Gebrauche dienen; dem Beamten und jedem, den Beruf und Tätigkeit mit Fragen des öffentlichen Lebens in Berührung bringen, will es ein Ratgeber und Nachschlagebuch, dem Studierenden, dem Lehrer

für Verfassungs- und Bürgerkunde sowie jedem Gebildeten, der den Grundgesetzen seines Vaterlandes Interesse entgegenbringt, ein Leitfaden sein, der ihm die wichtigsten Gebiete unseres öffentlichen Lebens näherbringt.

Die staatsrechtliche Entwicklung in Deutschland ist noch nicht abgeschlossen; wichtige Rechtsgebiete stehen noch vor oder in einer Neuordnung. Das vorliegende Buch gibt den Stand vom Mai 1921 wieder; nachträglich eingetretene Änderungen sind noch während des Drucks berücksichtigt worden; kleinere Teile einzelner Abschnitte sind aus meinem 1919 im gleichen Verlag erschienenen Buche „Die Reichsverfassung" übernommen.

Berlin, im Mai 1921.

Dr. Otto Meißner,
Ministerialdirektor
und Chef des Büros des Reichspräsidenten.

Inhaltsverzeichnis.

Einleitung.

Seite

§ 1. Staatsrecht und Staat 1
Allgemeines und besonderes Staatsrecht. — Reichs- und Landesstaatsrecht.— Begriff des Staats.

§ 2. Die Staatsformen 3
Monarchien. — Republiken. — Das parlamentarische System. — Souveräne und nicht souveräne Staaten. — Staatenbündnisse und Staatenverbindungen (Personal-, Realunion, Staatenbund, Bundesstaat).

§ 3. Die staatsrechtliche Entwicklung Deutschlands bis zu seiner jetzigen Staatsform 7
Das alte deutsche Reich. — Die Territorialmacht. — Der Deutsche Bund. — Der Norddeutsche Bund. — Das Deutsche Reich nach der Verfassung vom 16. April 1871. — Der Übergang zum Parlamentarismus im Herbst 1918. — Die Revolution. — Die Verfassunggebende Deutsche Nationalversammlung.

§ 4. Die vorläufige Reichsverfassung 13
Entstehung der Notverfassung vom 10. Februar 1919. — Ihre Grundzüge. — Das Übergangsgesetz vom 4. März 1919.

§ 5. Die Entstehung der neuen Reichsverfassung; ihr Geltungsbereich 14
Die Entwicklung vom ersten Entwurf zum Gesetz. — Die Wesensmerkmale der neuen Verfassung. — Ihr Geltungsbereich (Saargebiet, Danzig, Memel, Oberschlesien).

§ 6. Die Gliederung des Verfassungsgesetzes 17
Form und Aufbau. — Literatur.

§ 7. Die Landesverfassungen 18
Die Umgestaltung in den Bundesstaaten. — Die Entwicklung der neuen Verfassungsgesetzgebung in den einzelnen Ländern.

Erster Hauptteil.

Aufbau und Aufgaben des Reichs.

Erster Abschnitt.

Reich und Länder.

§ 8. Staatsform des Reichs 22
Das Reich als Republik. — Das Reich als Bundesstaat. — Die 18 Länder.

§ 9. Die Hoheitszeichen des Reichs und der Länder 23
Reichsflaggen und -wappen. — Landesfarben.

§ 10. Das Verhältnis des Reichs zu den Ländern 25
Staatscharakter der Länder. — Zuständigkeit des Reichs nach der alten Reichsverfassung. — Die nun erweiterte Zuständigkeit des Reichs; ausschließliche, konkurrierende, normative Zuständigkeit. — Ausführung der Reichsgesetze. — Regeln des Völkerrechts.

Seite

§ 11. Die politischen Grundlagen der Länder 34
Der Rechtszwang zur republikanischen Staatsform, zur Verhältniswahl und zum parlamentarischen System. — Die Staatsform der einzelnen Länder. — Regelung der Neugliederung der Länder. — Die bisher erfolgten Umgliederungen. — Verfassungsstreitigkeiten.

§ 12. Die Organe des Reichs und der Länder im allgemeinen. . . 43
Charakter des Reichs als parlamentarisch-demokratische Republik. — Reichstag, Reichspräsident, Reichsregierung, Reichsrat, Reichswirtschaftsrat. — Staatschefs und Staatsregierungen in den eizelnen Ländern. — Beseitigung der früheren Hegemonie Preußens.

Zweiter Abschnitt.

Die Volksvertretungen.

§ 13. Der Reichstag 49
Allgemeine Charakteristik. — Seine Entstehung. — Das Wahlverfahren. — Die Wahldauer. — Das Selbstversammlungs- und das Selbstbestimmungsrecht. — Die Wahlprüfung. — Seine Zuständigkeit. — Schutz und Rechte der Mitglieder. — Ausübung ihrer Tätigkeit (Geschäftsordnung). — Parteien und Fraktionen.

§ 14. Die Landesparlamente 65
Allgemeine Charakteristik. — Ihre Entstehung; das Wahlverfahren; Form ihrer Tätigkeit; Wahlprüfung; Zuständigkeit. — Darstellung der Grundlagen der Landtage in den einzelnen Ländern.

Dritter Abschnitt.

Der Reichspräsident und die Reichsrgierung; die Landesregierungen.

§ 15. Staatsoberhaupt und Regierung im allgemeinen 76
Entstehungsgeschichte der Bestimmungen der Reichsverfassung über das Reichsoberhaupt; das parlamentarisch-demokratische System der Reichsverfassung im Vergleich mit dem französischen und amerikanischen System. — Die Lösung der Frage des Staatsoberhauptes in den Ländern.

§ 16. Der Reichspräsident 77
Wahl und Amtsdauer. — Zuständigkeit; Regierungsrechte; völkerrechtliche Vertretung; militärischer Oberbefehl; Begnadigungsrecht; Reichsexekution; Ausnahmezustand; Rechte gegenüber dem Reichstag; Mitwirkung bei der Gesetzgebung; Verordnungsrecht; Verkündung und Ausfertigung der Gesetze. — Vertretung.

§ 17. Die Reichsregierung 85
Der Begriff: „Regierung." — Die bedingte Kollegialität der Reichsregierung. — Reichskanzler und Reichsminister. — Das parlamentarische System in der Reichsverfassung. — Die Gegenzeichnung. — Vereinbarkeit mit dem Abgeordnetenmandat. — Die Geschäftsordnung der Reichsregierung.

§ 18. Die Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten und der Reichsregierung 89
Verantwortlichkeit im allgemeinen; politische und rechtliche Verantwortlichkeit.

Seite

§ 19. Die Landesregierungen; ihre Bildung, Tätigkeit und Verantwortlichkeit 90
Begriff der „Landesregierung". — Die Bildung der Landesregierungen und Durchführung des parlamentarischen Prinzips in den Ländern im allgemeinen. — Entstehung und Stellung der Regierung in den einzelnen Ländern. — Die Ministerverantwortlichkeit in den Ländern im allgemeinen und ihre Durchführung in den einzelnen Ländern.

Vierter Abschnitt.

Reichsrat, Reichswirtschaftsrat.

§ 20. Der Reichsrat 100
Der Reichsrat als föderalistisches Organ und im Vergleich zum Bundesrat und Staatenausschuß. — Seine Zusammensetzung, die vorgesehene, aber nicht durchgeführte Beteiligung Österreichs; die Form seiner Tätigkeit. — Der Umfang seiner Mitwirkung bei der Gesetzgebung. — Seine Geschäftsordnung.

§ 21. Der Reichswirtschaftsrat und die berufsständischen Vertretungen in den Ländern 107
Der Reichswirtschaftsrat im allgemeinen; der „Vorläufige Reichswirtschaftsrat"; seine rechtliche Grundlage; Zusammensetzung; seine beschränkte Mitwirkung bei der Gesetzgebung und die Form seiner Tätigkeit. — Die wirtschaftlichen Organe in den Ländern und die berufsständischen Vertretungen (Handwerkskammern, Handelskammern, Landwirtschaftskammern).

Fünfter Abschnitt.

Die Reichs- und Landesgesetzgebung.

§ 22. Die Gesetzgebung im allgemeinen 112
Gesetz; materielle und formelle Gesetze. — Reichs- und Landesgesetze. — Verordnung. — Staatsvertrag. — Die richterliche Kontrolle.

§ 23. Das Gesetzgebungsrecht nach der Reichsverfassung 117
Das grundsätzliche Gesetzgebungsrecht des Reichstags. — Mitwirkung des Reichsrats. — Rechte des Reichspräsidenten bei der Gesetzgebung. — Das unmittelbare Gesetzgebungsrecht des Volkes; Volksentscheid und Volksbegehren. — Der Weg der Gesetzgebung im Reich; Einbringung; Feststellung des Gesetzestextes; Ausfertigung und Verkündung. — Die verschiedenen Möglichkeiten für das Zustandekommen eines Reichsgesetzes. — Verfassungsänderungen.

§ 24. Das Verordnungsrecht im Reich 128
Erlaß der Rechtsverordnungen; Erlaß der Verwaltungsverordnungen; Ausführungsverordnungen. — Die verschiedenen Fälle der Reichsverordnungen.

§ 25. Die Landesgesetzgebung 131
Das Gesetzgebungsrecht des Landtags in den Ländern; Mitwirkung anderer Organe (insbesondere der Regierungen) bei der Gesetzgebung; die unmittelbaren Gesetzgebungsrechte des Volkes in den Ländern. — Die Formen der Gesetzgebung in den Ländern im einzelnen. — Ausfertigung und Verkündung in den verschiedenen Ländern.

§ 26. Das Verordnungsrecht in den Ländern 143
Die Regelung des Verordnungsrechts in den Ländern im allgemeinen. — Die verschiedenartige Zuständigkeit in den einzelnen Ländern.

Seite

§ 27. Der Ausnahmezustand im Reich und in den Ländern 146
Die Entwicklung vom früheren Rechtszustand zu den Bestimmungen der Reichsverfassung. — Das grundsätzliche alleinige Recht des Reichspräsidenten. — Die praktische Handhabung des Ausnahmezustands. — Die „einstweiligen Maßnahmen" der Länder. — Tumultschäden; Ansprüche aus unschuldig erlittener Schutzhaft usw.

Sechster Abschnitt.

Die Reichs- und Landesverwaltung.

§ 28. Verwaltung im allgemeinen 151
Die Lehre von der Trennung der Gewalten; die Einheit der Staatsgewalt. — Begriff der Verwaltung; Verwaltung und Regierung. — Reichs- und Landesverwaltung.

§ 29. Die Beziehungen zum Ausland, das Kolonialwesen und die Handelsmarine 153
Die auswärtigen Angelegenheiten als ausschließliche Reichssache. — Das ausschließliche Gesandtschaftsrecht des Reichs; die innerdeutschen Gesandtschaften; Gesandtschaften und Konsulate. — Das Kolonialwesen. — Der Grundsatz der einheitlichen Handelsmarine; die Rechtsgrundlagen für die Handelsmarine.

§ 30. Die Landesverteidigung 158
Das frühere und das jetzige Heerwesen. — Organisation der Landesverteidigung. — Die rechtlichen Grundlagen der Wehrmacht; Wehrgesetz und Versorgungsgesetze.

§ 31. Das Finanzwesen im Reich und in den Ländern 162
Die Staatswirtschaft im allgemeinen. — Die Reichsfinanzverwaltung; die Zölle; Eingriff des Versailler Friedensvertrages in die Zoll- und Handelshoheit des Reichs; die einzelnen Reichssteuern. — Die steuerlichen Rechte derLänder; die Landesfinanzverwaltungen.

§ 32. Haushaltsplan und Rechnungslegung im Reiche 172
Das Budgetrecht des Reichstags. — Der Haushaltsplan; seine Bedeutung und sein Zustandekommen. — Aushilfen beim nicht rechtzeitigen Zustandekommen des Etats. — Rechnungslegung und Entlastung. — Anleihen; Schatzanweisungen.

§ 33. Staatshaushalt und Rechnungslegung in den Ländern . . . 176
Gemeinsame Grundsätze in den Ländern. — Die Einzelregelung in den verschiedenen Ländern.

§ 34. Das Post- und Telegraphenwesen 181
Entwicklung zur Reichseinheit; Übergang des bayerischen und württembergischen Post- und Telegraphenwesens auf das Reich durch Staatsverträge. — Die grundlegenden Verordnungen für das Postwesen. — Einwirkung des Friedensvertrags.

§ 35. Die Eisenbahnen und die Wasserstraßen 183
Vereinheitlichung des Eisenbahnwesens; Übergang der Landeseisenbahnen auf das Reich durch Staatsverträge. — Organisation der Reichseisenbahnen. — Verordnungsregelung. — Finanzpolitik; Staatsaufsicht über die Privatbahnen. — Vereinheitlichung und Verreichlichung der Wasserstraßen und der Wasserkräfte. — Das öffentliche Wasserrecht. — Die Schifffahrtsabgaben. — Die Wasserstraßen im Friedensvertrag. — Übergang der Seezeichen auf das Reich.

Seite

§ 36. Die Reichsministerien und Reichsbehörden 193
Der Reichskanzler und seine Zuständigkeit. — Die einzelnen Reichsministerien und ihre Zuständigkeit. — Der Rechnungshof. — Die Reichsbank.

§ 37. Die Landesverwaltung 198
Die Verwaltungszuständigkeit der Länder. — Die Organisation in den einzelnen Ländern.

Siebenter Abschnitt.

Die Rechtspflege.

§ 38. Die Gerichtsbarkeit 203
Rechtspflege und Gerichtsbarkeit, Organisation der ordentlichen Gerichte; die Gerichte der Länder und das Reichsgericht; die Verfassungsbestimmungen über die Rechtspflege. — Die Sondergerichte, Reichswirtschaftsgericht, die gemischten Schiedsgerichtshöfe, Gewerbe- und Kaufmannsgerichte; Rheinschiffahrts- und Elbzollgerichte; die Verwaltungsgerichte.

§ 39. Der Staatsgerichtshof im Reich und in den Ländern 211
Rechtliche, wirtschaftliche, politische Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs im Reiche. — Zusammensetzung des Reichsstaatsgerichtshofs. — Die Bestimmungen über die Staatsgerichtshöfe in den Ländern; ihre Zuständigkeit und Zusammensetzung.

Zweiter Hauptteil.

Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen.

§ 40. Zweck und Bedeutung der Verfassungsvorschriften über die Grundrechte und Grundpflichten 219
Entstehungsgeschichte. — Bedeutung dieser Bestimmungen. — Grundrechte und Grundpflichten in den Landesverfassungen.

Erster Abschnitt.

Die Einzelperson.

§ 41. Der Grundsatz des allgemeinen gleichen Staatsbürgertums . 222
Gleichheit vor dem Gesetz. — Aufhebung der Adelsvorrechte. — Titel und Orden.

§ 42. Die Reichs- und Staatsangehörigkeit 225
Allgemeines. — Freizügigkeit und Armenwesen. — Erwerb und Verlust der Reichs- und der Staatsangehörigkeit. — Entstehung einer neuen Staatsangehörigkeit. — Der Eingriff des Friedensvertrags in die Staatsangehörigkeit.

§ 43. Die Rechte der fremdsprachigen Volksteile 233
Gewähr freier volkstümlicher Entwicklung. — Die besonderen Vorschriften Preußens.

§ 44. Die sonstigen persönlichen Rechte 233
Freiheit der Person, der Wohnung. — Briefgeheimnis. — Pressefreiheit und Zensur.

Zweiter Abschnitt.

Das Gemeinschaftsleben.

§ 45. Die Familie 236
Ehe. — Erziehung. — Fürsorgeerziehung.

§ 46. Das Vereins- und Versammlungswesen 237
Vereins- und Versammlungsfreiheit. — Vereins- und Versammlungsgesetz. — Wahlfreiheit. — Petitionsrecht.

§ 47. Die Selbstverwaltungskörper 239
Selbstverwaltung. — Die Gemeinden und Gemeindeverbände in der Reichsverfassung. — Die Selbstverwaltungskörper in den Ländern.

§ 48. Die Grundrechte der Beamten 243
Definition des Beamten. — Zulassung zu den Ämtern. — Anstellung. — Koalitionsrecht. — Beamtenvertretung. — Vermögensrechtliche Haftung.

§ 49. Die Reichsbeamten 249
Die Pflichten des Reichsbeamten. — Folgen der Pflichtverletzung. — Die Rechte des Reichsbeamten. — Loslösung und Ausscheiden vom Amt.

§ 50. Die Landesbeamten 259
Verfassungsrechtliche und gesetzliche Vorschriften. — Koalitionsrecht. — Gehaltsbestimmungen.

§ 51. Die allgemeinen Grundpflichten 261
Persönliche Leistungspflicht. — Ehrenämterpflicht. — Erziehungs- und Schulpflicht. — Sachleistungspflicht. — Arbeitspflicht.

Dritter Abschnitt.

Religion und Religionsgesellschaften.

§ 52. Das Verhältnis von Staat und Kirche im allgemeinen . . . 263
Die verschiedenen kirchenpolitischen Systeme. — Der Zustand vor der Revolution. — Das kirchenpolitische System der Reichsverfassung.

§ 53. Religion und Religionsgesellschaften nach der Reichs- und den Landesverfassungen 266
Glaubens- und Gewissensfreiheit. — Verhältnis zum Staat. — Vermögensrechtliche Stellung. — Religionsausübung. — Die Neuorganisation der evangelischen Landeskirchen. — Besondere Bestimmungen der Landesverfassungen.

Vierter Abschnitt.

Das Schul- und Bildungswesen.

§ 54. Das Verhältnis von Staat und Schule im allgemeinen . . . 272
Geschichtliche Entwicklung. — Staatliche Schulaufsicht. — Das Schulsystem der Reichsverfassung.

§ 55. Schule und Bildung in der Reichsverfassung und den Verfassungen der Länder 274
Reichszuständigkeit. — Freiheit von Kunst und Wissenschaft. — Staatsschutz. — Verweltlichung der Schule. — Rechtsstellung der Lehrer. — Schulpflicht. — Grundsätze der Verfassung über die Organisation des

Schulwesens. — Der Grundsatz der gemeinsamen Schule und die zugelassenen Ausnahmen: konfessionelle und private Schule. — Religionsunterricht. — Die Grundschule im besonderen. — Vorschriften der Landesverfassungen.

Fünfter Abschnitt.

Das Wirtschaftsleben.

§ 56. Die Beziehungen des Staats zum Wirtschaftsleben 281
Wirtschafts- und sozialpolitische Passivität. — Förderung des wirtschaftlichen Erwerbs. — Gemeinwirtschaftliche Regelung.

§ 57. Die wirtschaftliche Betätigung des Einzelnen 282
Wirtschaftliche Freiheit. — Sozialwillen. — Das Eigentum und seine Beschränkungen. — Das Erbrecht. — Bodenreform, Siedlung und Heimstätten. — Wohnungsreform. — Fideikommisse. — Bodenschätze. — Bestimmungen in den Landesverfassungen.

§ 58. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinschaft (Sozialisierung) 290
Sozialisierungsgesetz und Reichsverfassung. — Inhalt des Sozialisierungsgedankens. — Die verschiedenen Formen der Sozialisierung.

§ 59. Die Durchführung der Sozialisierung in der bisherigen Gesetzgebung 292
Kohlenwirtschaft. — Kaliwirtschaft. — Energiewirtschaft. — Eisenwirtschaft. — Sozialisierungskommission.

§ 60. Der Schutz der Arbeit 296
Arbeitskraft. — Geistige Arbeit. — Koalitionsfreiheit und Streikrecht. — Arbeitsvertrag. — Soziale Versicherung und Mutterschutz. — Internationale Regelung des Arbeiterrechts nach dem Friedensvertrag. — Die Pflicht und das Recht auf Arbeit; Arbeitsnachweise und Erwerbslosenfürsorge. — Mittelstand.

§ 61. Die Arbeiter- und Wirtschaftsräte 302
Grundsatz der Gleichberechtigung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber. — Grundzüge der Wirtschaftsverfassung. — Die Betriebsräte. — Aufbau der Bezirksarbeiterräte und des Reichsarbeiterrats, der Bezirkswirtschaftsräte und des Reichswirtschaftsrats.

Nachträge 307

Anhang.

1. Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 . . 311
2. Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920 . 337

Einleitung.

§ 1. Staatsrecht und Staat.

1. Unter Staatsrecht im weitesten Sinne verstehen wir das öffentliche Recht, das die Machtverhältnisse des Staates, seiner Organe und der im Staat bestehenden öffentlichen Körperschaften regelt; es wird als jus publicum dem jus civile, dem bürgerlichen Recht, gegenübergestellt, das die privatrechtlichen Beziehungen der Staatsangehörigen untereinander regelt. Unter das Staatsrecht in diesem weiteren Begriff fällt nicht nur das gesamte Verfassungsrecht, sondern auch das Völkerrecht, das Kirchenrecht, das Straf-, das Prozeß-, das Verwaltungsrecht und andere öffentlichrechtlichen Gebiete. Im engeren und eigentlichen Sinne verstehen wir unter Staatsrecht unter Ausscheidung dieser Rechtsgebiete das Recht, das sich auf den Staat und die Rechtsverhältnisse der Staatsgenossen als solche bezieht. Je nachdem man die Grundsätze des Staatsrechts unmittelbar aus dem theoretischen Begriffe und dem Wesen des Staates überhaupt herleitet und entwickelt, oder nach dem Wesen eines vorhandenen, bestimmten Staates, unterscheidet man allgemeines (philosophisches) und besonderes (positives) Staatsrecht, das Staatsrecht eines bestimmten Staates, für uns hier das deutsche Staatsrecht. Ferner pflegt man, wenn man vom Staatsrechte im engeren Sinne spricht, das Verwaltungsrecht auszuscheiden, d. h. den Inbegriff derjenigen Rechtsgrundsätze, nach denen sich die Tätigkeit der Verwaltungsorgane richtet. Das Staatsrecht im eigentlichen und engeren Sinne ist sonach die Lehre vom Herrschaftsbereich des Staates und von der Einrichtung der Staatsgewalt, von der Einsetzung, dem Wesen und der Zuständigkeit der staatlichen Organe und dem Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern.

Das Deutsche Reich ist, wie wir später im einzelnen sehen werden, ein zusammengesetzter Staat, er besteht aus den Gebieten der deutschen Länder; in ihm ist nicht eine einheitliche Staatsgewalt, sondern es sind mehrere konkurrierende Staatsgewalten lebendig, die Reichsgewalt im Reiche und die Staatsgewalt in den Ländern. In allen Reichsangelegenheiten herrscht die zentrale Reichsgewalt, im übrigen die Macht der Landeshoheit; was Reichsangelegenheiten sind und wie sie geregelt werden, bestimmt die Reichsverfassung; wie die Landeshoheit auf den ihr hiernach überlassenen Rechtsgebieten ausgeübt wird, regeln die Landesverfassungen. Wir haben daher in Deutschland zwei Arten von Staatsrecht, das Reichs- und das Landesstaatsrecht, beide ineinander greifend und unlösbar miteinander verbunden, aber aus verschiedenen Quellen fließend. Diese Quellen sind die Verfassungen; Verfassung ist die Summe der Lebensbedingungen eines Staates und der die Ausübung seiner Funktionen regelnden Rechtssätze. Für das Reich ist diese Grundlage seines staatlichen

Lebens die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919; die Länder haben die Grundlagen ihrer Landeshoheit in selbständigen, einzelnen Verfassungsgesetzen niedergelegt, die der Reichsverfassung zeitlich folgten und auf ihr sich aufbauten.

Aus diesem vorausgeschickten allgemeinen Überblick ergeben sich die Begrenzung und der Umfang dieser Darstellung; sie soll behandeln das besondere (positive) deutsche Staatsrecht und hierbei das allgemeine (philosophische) Staatsrecht nur so weit berühren, als es zum Verständnis des Wesens unseres Staates erforderlich ist; sie wird sich beschränken auf das Staatsrecht im engeren eigentlichen Sinne, auf die Darstellung des Reichs und seiner Länder in seiner Verfassung, seinen Gliedern und seinen Organen, und wird die Gebiete des Völkerrechts, des Kirchenrechts, des Strafrechts, des Prozeßrechts und des Verwaltungsrechts nur in ihren Grundlagen, die in den Verfassungen wurzeln, behandeln.

Gegenstand dieses Buches ist also hauptsächlich das Verfassungsrecht, aber das Verfassungsrecht in weitem Umfange, das Recht, das sich aus der Reichs- und den Landesverfassungen ergibt und aus den mit diesen Verfassungen zusammenhängenden öffentlich-rechtlichen Gesetzen. Da diese Arbeit nur eine Rechtsdarstellung geben soll, wird sie von der Beeinflussung durch politische Gesichtspunkte möglichst fernbleiben und diese nur insoweit berühren, als es zum Verständnis der Entstehung oder des Zusammenhanges erforderlich ist. Politik und Staatslehre sind zwei verschiedene Dinge; die Lehre vom Staate und seinem öffentlichen Recht stellt die staatlichen Verhältnisse im allgemeinen und im einzelnen in einem bestimmten Staate dar, so wie sie sind, die Politik dagegen so, wie sie werden sollen; die Staatslehre gibt Erkenntnisurteile, die Politik Werturteile.

2. Jede Lehre vom Staat und vom Staatsrecht muß ihren Ausgang nehmen vom Begriff des Staates. Was ist ein Staat? Nach modernen Begriffen verstehen wir unter einem Staat ein auf einem bestimmten Gebiet ansässiges, durch eine selbständige Staatsgewalt als Einheit zusammengefaßtes Volk. Nur wenn diese Voraussetzungen, nämlich ein bestimmtes Territorium, eine die Bewohner dieses Gebietes zusammenfassende Herrschaftsgewalt und Selbständigkeit dieser Staatsgewalt gegeben ist, sprechen wir von einem Staate. Das Wesen des Staates sowie seine Entstehung suchen verschiedene Theorien verschieden zu erklären. So erklärt die soziologische Staatsidee den Staat als eine gesellschaftliche Einrichtung, die von einer siegreichen Menschengruppe einer besiegten Menschengruppe aufgezwungen wurde, zu dem Zwecke, die Herrschaft der ersteren über die letztere zu sichern. Die organische Theorie lehrt, daß der politische Zusammenschluß von Menschengruppen zu einem Staate auf naturgegebener Grundlage beruhe, daß er keinen Mechanismus, sondern einen Organismus darstelle. Die juristische Theorie erklärt den Staat als einen Rechtsbegriff, als ein Rechtsverhältnis zwischen der Herrschergewalt und den Staatsangehörigen. Die energetische Theorie sieht im Staate eine Krafterscheinung, eine Einrichtung, die dazu dient, die Kollektivkraft eines Volkes zu bilden und über sie zu verfügen.

Ähnlich mannigfaltig und umstritten wie die Lehre vom Wesen des Staates ist auch die Lehre von seiner Entstehung. Die frühere naturrechtliche Theorie, die Lehre vom „Contrat social", daß der vorgeschichtliche Staat durch freiwillige Vereinigung bisher vereinzelt lebender Menschen gebildet worden ist, ist wohl allgemein verlassen, da es niemals einen Zustand gab, wo die Menschen ganz isoliert und einzeln lebten. Am wahrscheinlichsten kann man in der Sippe, der auf gemeinsamer Abstammung und Verwandtschaft erweiterten Familie, den ersten Keim des Staates und im Zusammenschluß verschiedener Sippen zu einem Stammesverband unter gleichzeitiger Seßhaftmachung den Ursprung und Anfang des Staates sehen. In der historischen Zeit haben sich Staaten gebildet durch Eroberung, Teilung, Lossagung, Gliederung, Kolonisation, Zusammenschluß; es sind Staaten untergegangen durch Eroberung, Vernichtung, Teilung und freiwillige Vereinigung mit einem anderen Staat unter Aufgeben der bisherigen Individualität. Alle diese Fragen und ihre Erörterung gehören in das Gebiet des allgemeinen, des philosophischen Staatsrechts und sollen hier unerörtert bleiben.

§ 2. Die Staatsformen.

An sich zum allgemeinen Staatsrecht gehörend, aber zur Überleitung zum positiven Staatsrecht und zum Verständnis der im einzelnen Staate vorhandenen Verhältnisse nötig, ist die Lehre von der Staatsform, d. h. von den Gattungen und Arten des Staates.

1. Der Staat bringt den Staatswillen, die Staatsgewalt, nur durch Organe zur Darstellung, er bedarf also eines oder mehrerer Träger der Staatsgewalt (Herrscher). Je nachdem, wie die Rechtsordnung in einem Staate den Träger der Staatsgewalt bestimmt, je nachdem zum Träger der Staatsgewalt eine physische Person berufen ist oder nicht, unterscheidet man die Staaten nach Monarchien oder Republiken (Freistaaten).

Monarchie ist diejenige Staatsform, bei welcher kraft inneren Verfassungssatzes eine einzelne physische Person als Träger der Staatsgewalt eingesetzt ist. Der Staatswille ist hier kraft eigenen Rechts in der Person eines persönlich unverantwortlichen, lebenslänglich dies Recht ausübenden Monarchen konzentriert. Die Monarchie kann eine Erbmonarchie sein, d. h. die Krone ist mit einer bestimmten Familie (Dynastie) verbunden, deren Mitglieder nach dem Familienerbfolgerecht unmittelbar in die frei gewordene Stellung des Monarchen einrücken; oder es ist eine Wahlmonarchie, bei welcher besondere Organe (Wahlkollegien) den Thron durch einen juristischen Wahlakt von Fall zu Fall besetzen. Vereinigt der Monarch in seiner Person die gesamte Staatsgewalt in sich, ohne durch Beteiligung anderer Staatsorgane in Ausübung der Staatsgewalt beschränkt zu sein, so sprechen wir von einer absoluten Monarchie; ist er aber durch die Mitwirkung anderer Staatsorgane in der Staatsgewalt beschränkt, so ist die Form der ständischen oder die der konstitutionellen Monarchie gegeben. In der ständischen Monarchie war der Monarch durch eine Körperschaft von Angehörigen von Geburts- oder Berufsständen in bestimmten Angelegenheiten beschränkt. Die

konstitutionelle Monarchie beschränkt den Monarchen durch eine Volksvertretung, die in allen Fragen der Gesetzgebung und in der Kontrolle der Staatsverwaltung und der Staatsausgaben mitspricht und ebenso wie der Monarch unmittelbares Staatsorgan ist; die konstitutionelle Monarchie hat ihren Namen von der Forderung, daß die Grundsätze über das Verhältnis des Monarchen zur Volksvertretung in einem Staatsgrundgesetze (Konstitution) niederzulegen seien. Eine besondere Art der konstitutionellen Monarchie ist die parlamentarische Monarchie, in welcher das politische Gewicht der Volksvertretung gegenüber dem Monarchen so stark hervortritt, daß der Monarch, sei es aus Zweckmäßigkeitsgründen tatsächlich, sei es auf Grund der Verfassung unter rechtlichem Zwang seine verantwortlichen Minister immer nur aus Abgeordneten oder Vertrauensmännern der Parlamentsmehrheit entnehmen darf.

Beispiele der Erbmonarchie sind die deutschen Monarchien der jüngeren Zeit, Beispiel für die Wahlmonarchie das alte Königreich Polen. Als absolute Monarchien erwähnen wir das friderizianische Preußen und das Rußland vor 1905; Ständeverfassung hatten die meisten deutschen Monarchien in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, insbesondere Preußen bis 1848; die beiden Mecklenburg hatten noch bis 1918 die Form des Ständestaates. Konstitutionelle Monarchien waren das Deutsche Reich vor dem 28. Oktober 1918 und die deutschen Bundesstaaten mit Ausnahme der Hansestädte. Für das Deutsche Reich wurde durch Reichsgesetz vom 28. Oktober 1918 (RGBl. 1274), also noch in der kaiserlichen Regierung, bestimmt, daß der Reichskanzler zu seiner Amtsführung das Vertrauen des Reichstags bedarf, und damit der Übergang zum parlamentarischen System vollzogen.

Im Gegensatz zur Monarchie bezeichnen wir als Republik alle Staaten, in welchen eine Mehrheit von Willenssubjekten Träger der Staatsgewalt ist. Wenn diese Mehrheit von Willenssubjekten nur aus einer vornehmen Schicht des Volkes entnommen ist, wie es in antiken Stadtstaaten oft der Fall war, sprechen wir von einer aristokratischen Republik, wenn aber die Gesamtmasse der Staatsbürger, die Volksgemeinde, Träger der Staatsgewalt ist, von einer demokratischen. Auch in den Demokratien kennt das Staatsrecht zwei Formen, die unmittelbare, in der die Ausübung der Staatsgewalt direkt bei der Staatsbürgergemeinde liegt, wie z. B. in den einzelnen Schweizer Kantonen, und die mittelbare Demokratie, in welcher die der Gesamtheit des Volkes zustehende Staatsgewalt vom Volke bestimmten Organen übertragen wird. Diese Organe sind in der Regel eine Volksvertretung, die sich auch in zwei Kammern gliedern kann, und ein Präsident. Beispiele dieser Form sind als Einheitsstaat Frankreich, als zusammengesetzter Staat die Nordamerikanische Union und das neue Deutschland; unter den deutschen Staaten waren bereits früher Republiken, und zwar eine Art aristokratischer Republiken, die drei Hansestädte, in denen Senat und Bürgerschaft gemeinsame Träger der Staatsgewalt waren. Auch die demokratische Republik zeigt verschiedene Formen, die wir als parlamentarische, als Präsidentschaftsrepublik und als Republik mit kollegialer Spitze bezeichnen; als Beispiel der ersten Form,

bei dem das überwiegende Schwergewicht beim Parlament liegt, sei Frankreich erwähnt, als Beispiel der zweiten, bei welcher der Präsident einen erheblichen Teil der Staatsgewalt ausübt, Nordamerika, und als Beispiel der dritten Form, bei der die Exekutive nicht einer Person, einem Präsidenten, sondern einem Kollegium zusteht, die Schweiz und die meisten deutschen Länder in ihrer neuen Staatsform.

Das parlamentarische System, auch Parlamentarismus genannt, ist keine der Republik eigentümliche Erscheinung, sondern ein Zustand, der sowohl in Monarchien als auch in Republiken vorkommt. Wir verstehen unter diesem Begriff die Verfassungsform, bei welcher das Parlament die Regierung beherrscht und durch die Regierung herrscht. Wie diese Parlamentsregierung zum Ausdruck kommt, ist in verschiedenen Ländern je nach ihrer geschichtlichen Entwicklung verschieden. In England z. B., dem Mutterlande des Parlaments, in dem die Ratsversammlung, das „Parlament", im Laufe der Jahrhunderte die Königsmacht beschränkt und die Untertanen des Königs zu Bürgern und mitbestimmenden Organen gemacht hat, liegt die Staatsgewalt beim Parlament, aber die Staatsform der Monarchie ist geblieben. In den Vereinigten Staaten von Amerika wurde der parlamentarische Gedanke nach der Idee der Trennung der Gewalten so ausgeprägt, daß die Exekutive dem Präsidenten, die Legislative aber dem Parlament zugewiesen wurde und nur eine Kammer des Parlaments, der Senat, ein Kontrollrecht hat. In Frankreich ist das Parlament uneingeschränkter Herrscher, demgegenüber der Präsident auch nicht einmal das Recht der Auflösung hat, denn er bedarf hierzu der Zustimmung des Senats. In dem kaiserlichen Deutschland führte die Entwicklung der letzten Kriegszeit zu einem — allerdings nur kurzlebigen — Übergang von der konstitutionellen zur parlamentarischen Monarchie etwa nach englischem Muster dadurch, daß das Reichsgesetz vom 28. Oktober 1918 (RGBl. 1274) bestimmte: „Der Reichskanzler bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstags." An diese Entwicklung anschließend, ist durch die Revolution im Deutschen Reich und seinen Ländern das Parlament zur Herrschaft gelangt, jedoch ist die Form, die das parlamentarische System durch die Reichsverfassung und die Verfassungen der Länder bekommen hat, eine eigene, die sowohl vom englischen wie vom amerikanischen und dem französischen System erheblich abweicht und der Entwicklung des deutschen demokratischen Gedankens folgend selbständige Ausprägungen und verschiedene Stärke erhalten hat.

2. Die allgemeine Betrachtung der Staatsformen führt uns noch zu einem anderen Begriff. Das Staatsrecht unterscheidet souveräne und nichtsouveräne Staaten. Unter Souveränität versteht man die Eigenständigkeit der Staatsgewalt; souveräne Staaten sind hiernach diejenigen Staaten, die eine eigenständige, niemand unterstellte Staatsgewalt besitzen, nichtsouverän sind die Staaten, die auf Grund eines dauernden, nicht einseitig lösbaren staatsrechtlichen Verhältnisses unter der Staatsgewalt oder der Einwirkungsmacht eines übergeordneten Staates stehen. Dieses Unterordnungsverhältnis unter einen anderen Staatswillen ist ein

staatsrechtliches, zu unterscheiden von einem völkerrechtlichen, vertragsmäßigen Einwirkungsverhältnis, das nur von beschränkter Dauer ist oder nur einzelne staatliche Betätigungsgebiete umfaßt (z. B. der Versailler Friedensvertrag). Nichtsouveräne Staaten sind z. B. Ägypten, die englischen Kolonialstaaten, Tunis und andere.

3. In der Betrachtung der Staatsform, der Art und Gattung der Staaten, dürfen auch diejenigen Formen nicht fehlen, die durch Verbindung mehrerer Staaten entstehen. Von alters her haben sich zwischen den Staaten Beziehungen angeknüpft, die durch gewohnheitsmäßige oder vereinbarte Rechtsnormen, die wir Völkerrecht nennen, geregelt worden sind. In vielen Fällen haben diese Beziehungen zu einer engeren Anlehnung und dauernden Verbindung geführt. Es entstanden Staatenbündnisse und Staatenverbindungen. Staatenbündnisse sind Vereinbarungen einzelner Staaten zur vorübergehenden oder dauernden Verfolgung gewisser politischer Zwecke, insbesondere zur Verfolgung dieser Zwecke dritten Staaten gegenüber; Staatenverbindungen sind dauerhaftere, durch Staatsvertrag geschlossene Gemeinschaftsverhältnisse mehrerer Staaten. Diese Staatenverbindungen können völkerrechtliche oder staatsrechtliche sein, d. h. vertragsmäßige, die die Selbständigkeit dieser Staaten nicht berühren, oder korporative, die die Staaten zu einer unlösbaren Gemeinschaft zusammenschließen, die selbst Rechtsperson ist. Die völkerrechtlichen Staatenverbindungen zeigen sich in verschiedenen Formen:

1) Die Personalunion ist gegeben, wenn in zwei monarchischen Staaten durch die Zufälligkeit der Erbfolge ein und dieselbe Person zum Träger der Staatsgewalt berufen wird; hierbei bleiben die unierten Staaten staatsrechtlich und völkerrechtlich selbständig, und die Union fällt ohne Rechtsfolge wieder fort, sobald kraft Thronfolgerechts wieder zwei verschiedene Personen an die Regierung gelangen.

2) Realunion ist die durch Staatsvertrag geschaffene Gemeinschaft mehrerer Staaten, deren Verfassung so in Übereinstimmung gebracht ist, daß sie dasselbe Individuum zur Herrschaft berufen. Diese Gemeinschaft kann vorübergehend sein, sich auf eine bestimmte Person beschränken, sie kann aber auch dauernd sein und bestimmen, daß immer ein und dasselbe Individuum in den also verbundenen Staaten Herrscher ist. Während die Personalunion nur auf der Zufälligkeit der Erbfolge beruht, beruht die Realunion auf einem Staatsvertrag, auf einer Übereinstimmung der Verfassung beider Staaten. Die Realunion führt häufig auf dem Wege weiterer Verträge zu einer Vergemeinschaftung weiterer Organe. Auch in der Realunion behalten beide Staaten ihre völkerrechtliche und staatsrechtliche Selbständigkeit, ihre Souveränität, und sie behalten auch nach Völkerrecht die rechtliche Möglichkeit, sich in entscheidenden Fällen durch einseitige Kündigung der Verbindung trotz ihrer vereinbarten Dauer zu entziehen (vergleiche die Trennung der früher bestandenen Realunion zwischen Schweden und Norwegen).

3) Eine weitere Form der völkerrechtlichen Gemeinschaft verschiedener Staaten ist der Staatenbund. Es ist dies diejenige auf völkerrechtlichem

Vertrag beruhende Gemeinschaft, welche mehrere Einzelstaaten ohne Beeinträchtigung ihrer Souveränität und Selbständigkeit zusammenfaßt und in dieser Vereinigung als Einheit nach außen zur Geltung bringt. Auch der Staatenbund ist nur ein völkerrechtliches Rechtsverhältnis, kein staats- oder völkerrechtliches Subjekt. Seine Mitglieder, die Einzelstaaten, sind im Innern gleichberechtigt und nur vertragsmäßig zur Erreichung gewisser Einheitlichkeiten beschränkt; und wo der Staatenbund nach außen als Einheit auftritt, verkörpert er in sich nur die Summe des staatlichen Willens der Einzelstaaten. Das klassische Beispiel für den Staatenbund gibt der Deutsche Bund von 1815 bis 1866, der auf Grund der deutschen Bundesakte vom 8. Juni 1815 und der Wiener Schlußakte vom 15. August 1820 geschaffen war, ferner die früheren Vereinigten Staaten von Nordamerika bis 1787.

4) Von dieser völkerrechtlichen Staatenverbindung ist die staatsrechtliche Staatenverbindung zu unterscheiden, der zusammengesetzte Staat, auch Staatenstaat, gewöhnlich Bundesstaat genannt. Dieser Zusammenschluß ist kein vertragsmäßiger, jederzeit lösbarer, sondern ein korporativer, ein staatsrechtliches Subjekt schaffender, der ein unbedingtes Verbleiben in der Verbindung mit sich bringt. Dieser Zusammenschluß bildet im Gegensatz zu den vorerwähnten ein eigenes völkerrechtlich und staatsrechtliches Subjekt; er schafft trotz der staatlichen Natur seiner Glieder im ganzen einen Staat mit einer eigenen, souveränen Oberstaatsgewalt gegenüber einer nichtsouveränen Unterstaatsgewalt seiner Mitglieder und schafft gleichzeitig eine eigene völkerrechtliche Rechtspersönlichkeit. Beim Staatenbund sind die Mitglieder der Einzelstaaten selbst die Träger der obersten höchsten Rechtsmacht, die man Souveränität nennt, sind also selbst souverän, im Bundesstaat ist über der zusammengesetzten Staatsform eine Gewalt vorhanden, welche über den Einzelstaaten steht und sie beherrscht, in ihm ist diese Zentralgewalt souverän. Die einzelnen Gliedstaaten sind also mediatisiert, jedoch sind sie nicht in dem Sinne mediatisiert, daß sie einem von ihnen oder einem fremden unterworfen sind, sondern sie sind vereinigt zu einem Gemeinwesen höherer Ordnung. So wie im demokratisch-republikanischen Staat jeder Bürger Untertan und Objekt der Staatsgewalt und dadurch zugleich als Subjekt derselben mitbeteiligt an der souveränen Staatsgewalt ist, so ist im Bundesstaat jeder Gliedstaat für sich betrachtet Objekt der Gesamtstaatsgewalt, als Mitglied des Gesamtstaats betrachtet jedoch anteilsmäßig berechtigtes Subjekt dieser souveränen Gewalt.

Bundesstaaten sind das Deutsche Reich nach der Reichsverfassung vom 16. April 1871 sowohl wie nach der neuen Verfassung vom 11. August 1919, das neue Österreich nach seiner Verfassung vom 1. Oktober 1920, die Schweizer Eidgenossenschaft und die Nordamerikanische Union.

§ 3. Die staatsrechtliche Entwicklung Deutschlands bis zu seiner jetzigen Staatsform.

Für das Verständnis des gegenwärtig geltenden Staatsrechts ist die Kenntnis der staatsrechtlichen Entwicklung in Deutschland unbedingt erforderlich. Nur in der eigenartigen staatsrechtlichen Entwicklung, die Deutsch-

land im Laufe der Jahrhunderte angenommen hat, findet sich die Erklärung für die Staatsform und für die Staatsgrundsätze, die gegenwärtig gelten.

1. Das alte deutsche Reich des Mittelalters war eine Wahlmonarchie, deren Herrscher sich als Nachfolger der römischen Kaiser betrachteten. Das mittelalterliche deutsche Reich war ein Einheitsstaat, und die Macht der deutschen Könige und Kaiser war durch eine Art ständischer Einrichtung, den Reichstag, der aus Vertretern des Grundadels, der Städte, der Geistlichkeit usw. bestand, in gewissen Fragen beschränkt. Die Entwicklung, welche das alte deutsche Reich vom Mittelalter her nahm, wird durch zwei Erscheinungen gekennzeichnet: einerseits durch die allmähliche Abschwächung der Kaisermacht zugunsten der Selbständigkeit der einzelnen Territorien, andererseits durch die allmähliche Ausbildung der ständischen Monarchie zur absoluten. Die Größe des Reiches und die Zersplitterung der Kaisermacht in ihren Bestrebungen, ein christliches Weltreich aufzurichten, führte zu der Steigerung der Macht der Territorialfürsten. Die geringe Macht der alten deutschen Kaiser vermochte es nicht, wie in Frankreich und England, die großen Lehensträger einer gesamtstaatlichen monarchischen Zentralgewalt unterzuordnen, und so vollzog sich die staatliche Konsolidierung des deutschen Volkes in der Form der monarchisch-ständischen Herrschaft der Territorialfürsten; der Westfälische Frieden brachte den Territorialfürsten die Landeshoheit, da er ihnen das Bündnis-, Vertrags- und Kriegführungsrecht gab; damit war die Einheit des alten deutschen Reiches zerstört; das Anwachsen der preußischen Macht setzte diesen Prozeß fort, auch die übrigen Herrscher der Einzelstaaten wurden immer mächtiger, die kaiserliche Gewalt nahm immer mehr ab, und das deutsche Reich existierte schließlich nur noch dem Namen nach als völkerrechtlicher Sammelbegriff. Als nach dem Frieden von Preßburg 1805 sechzehn deutsche Fürsten zum Rheinbund zusammentraten und damit die volle, nominelle Souveränität unter französischem Protektorat erhielten, legte Kaiser Franz II. die doch bedeutungslos gewordene Kaiserkrone nieder.

Während dieser langen Entwicklung hatte sich in den deutschen Territorien allgemein der Rechtszustand der ständischen Monarchie herausgebildet, d. h. es entstand in den einzelnen Ländern eine Fürstenmacht, die namentlich auf steuerpolitischem Gebiete durch Rechte privilegierter, hauptsächlich dem Grundadel angehöriger Volksklassen gewissen Beschränkungen unterlag; diese Staatsform wurde vom Ende des 17. Jahrhunderts ab immer mehr zum Nachteil der Stände und zum Vorteil der Fürstenmacht zurückgedrängt, insbesondere in Preußen. Schon der Große Kurfürst schenkte den Ständen nur noch geringe Beachtung; König Friedrich Wilhelm I. verweigerte gewissen Provinzialständen die ursprüngliche Anerkennung ihrer Privilegien und stabilisierte seine Souveränität als einen „rocher de bronze"; Friedrich der Große, der die Stände nur selten noch zusammenberief, räumte ihnen keine Stimme mehr ein. Diesen tatsächlich schon früher vollzogenen Übergang von der ständischen zur absoluten Monarchie brachte in Preußen das „Allgemeine Landrecht" (1794) zum Ausdruck, das verordnete, daß alle Rechte und Pflichten des Staates im Könige vereinigt seien, dem das Recht zustehe, Gesetze und Verordnungen zu erlassen, Abgaben aufzuerlegen usw.

2. Nach dem Sturz der napoleonischen Herrschaft wurde im deutschen Volke das Verlangen nach einem deutschen Nationalstaat auf konstitutioneller Grundlage lebhaft, doch es führte nicht zur Erfüllung. Der auf dem Wiener Kongreß (1814 bis 1815) an Stelle des ersehnten deutschen Reichs geschaffene Deutsche Bund bildete nach seiner Verfassung keinen Bundesstaat, sondern nur einen machtlosen völkerrechtlichen Staatenbund, dessen Organ der unter Österreichs Vorsitz tagende Bundestag war. Die einzelnen Glieder dieses Staatenbundes führten in der Mehrheit statt konstitutionelle nur landesständische Verfassungen ein; insbesondere Preußen, das noch bis zum Jahre 1820 mehrfache Verheißungen auf Einführung einer „Nationalrepräsentation" gemacht hat, begnügte sich in dem Gesetz vom 5. Juni 1823 mit der Einsetzung der Provinzialstände als beratende Organe für die Interessen jeder Provinz. Die wachsende politische Erregung der vierziger Jahre führte dann dazu, daß das Patent vom 3. Februar 1847 bestimmte, daß, so oft Steuern und Anleihen neu erforderlich würden, die Provinzialstände zu einem Vereinigten Landtag behufs Mitwirkung hierbei versammelt werden sollten. Zugleich billigte dieses Patent diesem Landtag das Petitionsrecht zu. Die revolutionäre Bewegung von 1848 führte zu einer weiteren Änderung dieser Verhältnisse, die allerdings nur vorübergehend war und 1851 zum alten Zustand zurückführte. In Frankfurt a. M. trat im Jahre 1848 eine auf freier Volkswahl beruhende Nationalversammlung zur Beratung einer deutschen Verfassung zusammen; in Preußen erließ König Friedrich Wilhelm IV. am 21. März 1848 einen Aufruf an sein Volk und an die deutsche Nation, worin er auf die Notwendigkeit der Ausgestaltung Deutschlands zu einem Bundesstaat unter Einführung einer wahrhaft konstitutionellen Verfassung hinwies; jedoch die Verhandlungen der Frankfurter Nationalversammlung gingen so langsam vorwärts, daß die deutsche Reichsverfassung erst Ende März 1849 zustande kam, als die Autorität der Regierungen wieder erstarkt war. Friedrich Wilhelm IV. lehnte es ab, die ihm in der Reichsverfassung angetragene Kaiserwürde eines deutschen Bundesstaates anzunehmen, und auch die anderen größeren deutschen Bundesstaaten lehnten es ab, die Reichsverfassung als Gabe der Volkssouveränität anzunehmen. Nachdem die schließlich zum Rumpfparlament zusammengeschmolzene Nationalversammlung in Stuttgart von der württembergischen Regierung zwangsweise aufgelöst war, war die nationale Erhebung gescheitert, und 1851 wurde der deutsche Bundestag wieder eröffnet. In Preußen führte diese Entwicklung zu der oktroyierten Verfassung vom 30. Mai 1849, die an Stelle des allgemeinen direkten Wahlrechts das Dreiklassensystem brachte und am 31. Januar 1850 nach Zustimmung der damaligen Kammer als Verfassungsurkunde für den preußischen Staat verkündet wurde.

3. Dieser Zustand in Deutschland fand seine Änderung im Jahre 1866, nachdem Preußen wegen der schleswig-holsteinischen Differenz mit Österreich das Bundesverhältnis als gebrochen erklärt hatte. Der hierdurch hervorgerufene Preußisch-Österreichische Krieg führte zum Prager Frieden, nach dessen Bedingungen Österreich aus dem Deutschen Bund

ausschied und sich verpflichtete, den von Preußen mit den Staaten nördlich des Mains zu begründenden Norddeutschen Bund sowie die von diesem mit den süddeutschen Staaten zu treffenden staatlichen Abmachungen anzuerkennen. Auf dieser Grundlage wurde im Frühjahr 1867 zwischen den norddeutschen Regierungen und dem neu gewählten Deutschen Reichstag eine Bundesverfassung vereinbart, die den Norddeutschen Bund als Bundesstaat auf konstitutioneller Grundlage schuf. Nach den siegreichen Kämpfen gegen Frankreich wurde in der Zeit vom 15. November bis 8. Dezember 1870 durch eine Reihe von Verträgen zwischen dem Norddeutschen Bunde einerseits und den Südstaaten andererseits eine Erweiterung dieses Bundesstaates vereinbart, die in allen beteiligten Staaten die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften erhielt und zur Folge hatte, daß der Norddeutsche Reichstag den Antrag annahm, die Südstaaten in den Norddeutschen Bund aufzunehmen und dem so erweiterten Bund den Namen „Deutsches Reich" und der Krone Preußens als Bundespräsidium den Titel „Deutscher Kaiser" zu geben. Das Bedürfnis, die staatsrechtlichen Grundlagen des neuen Reichs, die zerstreut in Einzelgesetzen und Verträgen der Bundesstaaten sich befanden, in eine einheitliche Urkunde zusammenzufassen, führte zur Schaffung des Gesetzes, betreffend die Verfassung des Deutschen Reichs, vom 16. April 1871, welches bis zur Revolution das Grundgesetz Deutschlands war.

Diese Verfassung erklärte das Deutsche Reich als einen Bundesstaat, der auf einem Vertrag der Fürsten beruhte und 26 Gebiete umfaßte. Die Reichsgewalt wurde von der Gesamtheit der Landesregierungen ausgeübt, ihre Organe waren der Bundesrat, der Reichstag und der Kaiser. Die Verfassung suchte den Einheitsgedanken des Reiches mit der historisch gegebenen Selbständigkeit der Bundesstaaten zu verbinden und überwies dem Reich zur selbständigen Regelung nur diejenigen Gebiete, deren einheitliche Regelung notwendiges Bedürfnis war. Träger der Reichsgewalt war der Bundesrat, in dem jeder Staat mindestens eine Stimme, die größeren je nach ihrer Größe mehrere (Preußen 17, Bayern 6 usw.) hatten. Der jeweilige König von Preußen war Kaiser und als solcher Präsidium des Bundes; er war nicht Träger der Reichsgewalt, sondern übte nur die in der Verfassung vorgesehenen bestimmten Rechte aus. Der Reichstag, aus 397 Abgeordneten bestehend, war das bei der Gesetzgebung beteiligte Organ und gleichzeitig das Organ zur Überwachung der Reichsverwaltung und des Reichshaushalts. An der Spitze der Reichsregierung stand als einziger Reichsminister der Reichskanzler; er war Vorsitzender des Bundesrats und durch Personalunion gleichzeitig preußischer Ministerpräsident. Ihm unterstellt waren die die einzelnen Ressorts leitenden Staatssekretäre, die bei der Zunahme der Reichsgeschäfte immer mehr selbständig wurden, aber doch nur ausübende Organe des Reichskanzlers ohne Ministerstellung waren.

4. Im Laufe des Krieges wurden die schon vorher lebendigen Bestrebungen nach einer zeitgemäßen organischen Fortbildung der Reichsverfassung im Sinne einer stärkeren Mitwirkung der Volksvertretung immer

lebhafter, und auch die Reichsregierung vermochte sich diesen Wünschen nicht zu verschließen. So kündigte der Deutsche Kaiser in seiner Osterbotschaft vom 7. April 1917 an, daß dem Reichskanzler die Aufgabe übertragen sei, „den Erfordernissen der neuen Zeit mit den rechten Mitteln und zur rechten Stunde zur Erfüllung zu verhelfen und die Formen des Staatslebens so auszubauen, daß für die freie und freudige Mitarbeit aller Glieder des Volkes Raum geschaffen werde". Die Verwirklichung dieses Versprechens erfolgte erst erheblich später, nachdem im Sommer 1918 die Kriegslage zu schweren Sorgen Anlaß gab. Sie wurde eingeleitet durch den Erlaß des Kaisers vom 30. September 1918 mit den Worten: „Ich wünsche, daß das deutsche Volk wirksamer als bisher an der Bestimmung der Geschicke des Vaterlandes mitarbeitet; es ist mein Wille, daß Männer, die vom Vertrauen des Volkes getragen sind, in weitem Umfange teilnehmen an den Rechten und Pflichten der Regierung", und durchgeführt durch die beiden Reichsgesetze vom 28. Oktober 1918 (RGBl. S. 1273/74), welche die Parlamentarisierung der Reichsregierung, die Erweiterung der Zuständigkeit des Reichstags und die Unterstellung der Kommandogewalt unter die parlamentarische Kontrolle durchführen. Damit trat staatsrechtlich das Deutsche Kaiserreich in die Reihe der parlamentarisch regierten Staaten.

5. Diese Reform, die unter dem schweren Druck der Kriegslage im Sommer 1918 langsam herangereift war, konnte keine Auswirkung mehr erzielen. Anfang November 1918 brach die Revolution aus und warf auch diese Verfassung um. Die gesamte politische Gewalt, sowohl im Reiche als auch in den Bundesstaaten, ging in die Hände revolutionärer Arbeiter- und Soldatenräte über; die erste republikanische Landesregierung entstand in Bayern; ihr folgte die Abdankung des Kaisers und der Thronverzicht des Kronprinzen, veröffentlicht im Reichsanzeiger vom 9. November 1918, der kaiserliche Kanzler Prinz Max von Baden trat zurück und übertrug das Kanzleramt dem sozialdemokratischen Abgeordneten Ebert. Das ursprünglich von der Reichsregierung geplante Vorgehen, im Rahmen der reformierten Reichsverfassung den entstandenen Wirrwarr in neu geordnete staatsrechtliche Verhältnisse hinüberzuleiten, konnte unter dem Druck der Masse nicht durchgeführt werden, und am 9. November 1918 erfolgte die Ausrufung der Republik durch den Reichstagsabgeordneten Scheidemann. Damit trat zwar nicht kraft Rechtshandlung, wohl aber auf Grund tatsächlicher Machtverhältnisse die alte Reichsverfassung vom 16. April 1871 als Ganzes, als Staatsgrundlage, und insbesondere, was ihre obersten Organe Kaiser und Bundesrat betraf, außer Kraft; daß damit auch das Volksorgan, der Reichstag, außer Kraft gesetzt war, ist nicht ohne weiteres anzunehmen; denn diese Revolution richtete sich in erster Linie gegen die monarchische Macht; tatsächlich hat daher auch mit Recht der Reichstagspräsident gegen die vom Rat der Volksbeauftragten ausgeübte Beiseiteschiebung des Reichstags Verwahrung eingelegt und den Reichstag auf den 12. Dezember 1918 einberufen; jedoch konnte der Reichstag aus tatsächlichen Gründen nicht zusammentreten. Die Beseitigung der alten Regierung und ihrer Organe geschah also nicht durch einen staatsrechtlichen Akt, sondern durch Gewalt, durch Usurpation; da

die Usurpatoren aber die tatsächliche Macht in Händen hatten, bildeten sie nach völker- und staatsrechtlichen Grundsätzen eine als solche anzuerkennende neue Regierung, deren Handlungen staatsrechtlich gültige Akte sind.

Diese neue Regierung war eine nach russischem Muster entstandene Räterepublik. Es war eine Republik der unteren Klassen und der radikalen Parteien, eine Diktatur des Proletariats. Ihre Organe waren die Arbeiter- und Soldatenräte, die zunächst in einem Vollzugsausschuß von 28 Mitgliedern (14 Soldaten und 14 Arbeiter) ihr vorläufiges Zentralorgan fanden. Die Regierung selbst hatte sich als „Rat der Volksbeauftragten" in einem Kollegium von 6 Mitgliedern (3 Mehrheitssozialisten und 3 Unabhängige) konstituiert; der Vollzugsausschuß war das Kontrollorgan dieser Regierung. In einem Aufruf vom 12. November 1918 (RGBl. S. 1303) wandte sich der Rat der Volksbeauftragten an das deutsche Volk und verhieß als seine Aufgabe im allgemeinen die Verwirklichung des sozialistischen Programms unter gleichzeitiger Verkündung von neun politischen und sozialen Verordnungen; dieser Aufruf kündete aber auch an, daß eine Nationalversammlung gewählt und durch diese die zukünftige Reichsverfassung bestimmt werden solle. Weder in dieser noch in späteren Verordnungen wurde die alte Reichsverfassung für beseitigt erklärt oder angetastet. In einer weiteren Verordnung vom 14. November 1918 (RGBl. S. 1311) ermächtigte der Rat der Volksbeauftragten den Bundesrat ausdrücklich, „die ihm nach Gesetzen und Verordnungen des Reichs zustehenden Verwaltungsbefugnisse auch fernerhin auszuüben". Die alte Reichsverfassung wurde stillschweigend mit den Modifikationen, die sich aus der Abdankung des Kaisers und der Bundesfürsten usw. ergaben, als auch jetzt noch in Kraft befindlich betrachtet; Einzelverordnungen des Rats der Volksbeauftragten bestimmten, daß die bisher vom Kaiser bzw. vom König von Preußen ausgeübten Rechte, insbesondere militärische Rechte auf den Rat der Volksbeauftragten übergegangen seien. Durch eine Verordnung vom 30. November 1918 (RGBl. S. 1345) schrieb der Rat der Volksbeauftragten die Wahlen für die „Verfassunggebende deutsche Nationalverversammlung" aus und gab gleichzeitig die Wahlordnung für die Wahl. Damit bekannte sich der Rat der Volksbeauftragten ausdrücklich zum demokratischen Prinzip und leitete so das Ende der bestehenden Räterepublik ein. Inzwischen dauerte der Kampf zwischen den beiden Gruppen, deren eine die demokratische Republik, deren andere die Verewigung und den Ausbau der bestehenden Räterepublik wollte, verschärft durch die ständigen Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Rat der Volksbeauftragten und dem Vollzugsausschuß fort. Am 16. Dezember 1918 trat eine in Berlin versammelte Reichskonferenz aller Arbeiter- und Soldatenräte dem Vorgehen des Rates der Volksbeauftragten bei, billigte die Ausschreibung der Wahl zur Nationalversammlung, übertrug bis zu deren Regelung die gesamte, gesetzgebende, vollziehende und Kommandogewalt dem Rat der Volksbeauftragten und wählte als Kontrollorgan des Rats der Volksbeauftragten einen mehrheitssozialistischen „Zentralrat" unter Beseitigung des Vollzugsausschusses. Damit hatte im Kampfe der beiden Gruppen das demokratische Prinzip gesiegt.

§ 4. Die vorläufige Reichsverfassung.

Am 19. Januar 1919 wurde die Nationalversammlung gewählt, die am 6. Februar 1919 in Anknüpfung an alte Traditionen deutschen Geistes in Weimar zusammentrat. Die Nationalversammlung schuf als erstes Gesetz am 10. Februar 1919 (RGBl. S. 169) das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt. Rat der Volksbeauftragten und Zentralrat legten ihre politische Macht in die Hände der Nationalversammlung als des nunmehr höchsten und einzigen Trägers der Reichsgewalt zurück. Ausgefertigt und verkündet wurde dieses Gesetz auf eine ungewöhnliche Weise, nämlich im Namen der Verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung durch deren Präsidenten, da die Nationalversammlung bis zu diesem Moment allein Träger der Reichsgewalt war. Mit dem Erlaß dieses Gesetzes trat an Stelle der bisherigen Räterepublik mit ihrem im wesentlichen ungeschriebenen Verfassungsrecht wieder eine verfassungsmäßige Rechtsgrundlage, die zwar nicht erschöpfend war, aber genügte, um die provisorische Reichsgewalt auf einen staatsrechtlichen Boden zu stellen und mit handlungsfähigen Organen in abgegrenzten Zuständigkeiten auszustatten. Damit wurde das durch die Tatsache der Revolution geschaffene illegitime Staatsrecht unter Absage an den Gedanken der Diktatur des Proletariats wieder auf den Boden einer legitimen verfassungsmäßigen und anerkannten Rechtsgrundlage gestellt.

Dieses Gesetz ist als Vorläufer der neuen Reichsverfassung zu betrachten und enthält im großen und ganzen bereits die Grundzüge, welche das Wesen derselben bilden, nämlich die der republikanischen Staatsform mit demokratischem Parlamentarismus unter Betonung der Reichseinheit. Im übrigen war das Gesetz über die Notverfassung ein Kompromiß, das absichtlich und bewußt schwierige und weitreichende Kompetenzfragen ausgeschaltet hat; es galt, schnell das Vakuum des Verfassungsrechts, das durch die revolutionären Ereignisse entstanden war, zu beseitigen und eine brauchbare Grundlage zu schaffen. Dies ist auch erreicht worden, wenn sich auch in der Praxis zahlreiche Zweifel ergaben, was im einzelnen Rechtens war.

Die vorläufige Reichsverfassung vom 10. Februar enthielt nur zehn Paragraphen, die im wesentlichen folgendes bestimmten:

Die Verfassunggebende deutsche Nationalversammlung soll die Aufgabe haben, die künftige Reichsverfassung sowie auch sonstige dringende Reichsgesetze zu beschließen.

Die Einbringung von Vorlagen der Reichsregierung an die Nationalversammlung bedarf in der Regel der Zustimmung eines Staatenausschusses. Der Staatenausschuß wird gebildet von Vertretern derjenigen deutschen Freistaaten, deren Regierungen auf dem Vertrauen einer aus allgemeinen, gleichen, geheimen und direkten Wahlen hervorgegangenen Volksvertretung beruhen. In dem Staatenausschuß hat jeder Freistaat mindestens eine Stimme. Bei den größeren Freistaaten entfällt grundsätzlich auf eine Million Landeseinwohner eine Stimme, wobei ein Überschuß, der mindestens der Einwohnerzahl des kleinsten Freistaates gleichkommt, einer vollen Million gleichgerechnet wird. Kein Freistaat darf durch mehr als ein Drittel aller Stimmen vertreten sein. Den Vorsitz im Staatenausschuß führt ein Mitglied der Reichsregierung. Deutsch-Österreich kann sich mit beratender Stimme beteiligen.

Die künftige Reichsverfassung wird von der Nationalversammlung verabschiedet, also in alleiniger Zuständigkeit der Nationalversammlung ohne Zustimmung der Vertretung der Bundesstaaten, des Staatenausschusses. Für die übrigen Reichsgesetze ist Übereinstimmung zwischen der Nationalversammlung und dem Staatenausschuß notwendig. Ist eine solche Übereinstimmung nicht zu erzielen, so kann der Reichspräsident die Entscheidung durch eine Volksabstimmung herbeiführen.

Die Geschäfte des Reichs werden von einem Reichspräsidenten geführt. Der Reichspräsident hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Verträge mit auswärtigen Mächten einzugehen sowie Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen. Kriegserklärung und Friedensschluß erfolgen durch Reichsgesetz. Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung der Nationalversammlung und des Staatenausschusses. Der Reichspräsident ist verpflichtet, die Reichsgesetze und Verträge im Reichs-Gesetzblatt zu verkünden.

Der Reichspräsident wird von der Nationalversammlung mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt. Sein Amt dauert bis zum Amtsantritt des neuen Reichspräsidenten, der auf Grund der künftigen Reichsverfassung gewählt wird.

Der Reichspräsident beruft für die Führung der Reichsregierung ein Reichsministerium, dem sämtliche Reichsbehörden und die oberste Heeresleitung unterstellt sind. Die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens der Nationalversammlung.

Alle zivilen und militärischen Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch einen Reichsminister. Die Reichsminister sind für die Führung ihrer Geschäfte der Nationalversammlung verantwortlich.

Zur Ergänzung des Reichsgesetzes über die vorläufige Reichsgewalt erging das Übergangsgesetz vom 4. März 1919 (RGBl. S. 285):

Nach den Bestimmungen dieses Gesetzes blieben die bisherigen Gesetze und Verordnungen des Reichs bis auf weiteres in Kraft, ebenso alle von dem Rate der Volksbeauftragten oder der Reichsregierung seit dem 9. November 1918 erlassenen Verordnungen. Ein Verzeichnis der letzteren war der Nationalversammlung binnen Monatsfrist vorzulegen. Verordnungen, die in diesem Verzeichnis fehlten, treten außer Kraft; ebenso konnte die Nationalversammlung binnen drei Monaten — einer später verlängerten Frist — verlangen, daß bestimmte Verordnungen des Verzeichnisses außer Kraft zu setzen seien.

In dem bisher geltend gewesenen Reichsrecht trat an die Stelle des Reichstags die Nationalversammlung, an die des Bundesrats der Staatenausschuß, an die Stelle des Kaisers der Reichspräsident, an die des Reichskanzlers der zuständige Reichsminister.

Danach ergab sich also die Rechtslage, daß gültig waren die alte Reichsverfassung vom 16. April 1871 mit den aus dem Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt und dem Übergangsgesetz sich ergebenden Änderungen, daneben die die Zuständigkeit im einzelnen regelnden Gesetze und Verordnungen des alten Regimes wie die der Volksbeauftragten und der Reichsregierung seit dem 9. November 1918.

§ 5. Entstehung der neuen Reichsverfassung; ihr Geltungsbereich.

1. Sobald die Notverfassung verabschiedet war, legte die Reichsregierung den Entwurf einer Reichsverfassung der Verfassunggebenden Nationalversammlung vor, die unter lebhafter Beteiligung der Öffentlichkeit wie der Wissenschaft ihre Arbeiten alsbald in Angriff nahm.

Schöpfer des Entwurfs ist in erster Linie der Professor an der Handelshochschule Berlin, Dr. Preuß; er ist Verfasser des ersten Entwurfs und hat als Reichsminister des Innern, später nach seinem Ausscheiden aus dem Kabinett als besonders berufener Reichskommissar die Regierung in den Verhandlungen mit den Einzelstaaten und mit der Nationalversammlung vertreten.

Schon im Januar 1919 veröffentlichte er einen ersten Entwurf (Allgemeinen Teil), der die Umformung des Bundesstaats zum reinen Einheitsstaat anstrebte; dieser rein unitarische Entwurf rief namentlich seitens der südlichen Bundesstaaten Widerspruch wach, der bei den ersten einleitenden Verhandlungen mit den einzelstaatlichen

Regierungen zu einer Umgestaltung führte; in dieser Fassung ging der endgültige Entwurf am 21. Februar 1919 der Nationalversammlung zu.

Am 21. Februar 1919 wurde der Entwurf von Preuß in der Nationalversammlung eingeführt und nach dreitägiger erster Lesung an einen besonders gebildeten Verfassungsausschuß verwiesen; der Verfassungsausschuß hat unter Leitung des Abg. Haußmann und unter fruchtbarer Mitwirkung aller Parteien in 45 Sitzungen den Entwurf stark umgestaltet und in völliger Umgruppierung des Stoffes in neuer Systematik anders aufgebaut. Hier erhielt der Entwurf die Gliederung in zwei Hauptteile: „Aufbau und Aufgaben des Reichs" und „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen". Die zweite Lesung im Plenum brachte in zehn Sitzungen vom 2. bis 18. Juli eingehende Debatten, die aber im großen und ganzen den Beschlüssen des Verfassungsausschusses zustimmten, und am 31. Juli 1919 fand das große Verfassungswerk in dritter Lesung seinen Abschluß; mit 262 gegen 75 Stimmen wurde die neue Verfassung angenommen. Die Zahl der Ablehnenden — also etwa ein Viertel der Gesamtzahl — setzte sich zusammen aus der äußersten Linken, denen die Verfassung nicht weit genug, und den beiden Rechtsparteien, denen sie viel zu weit ging.

Die neue deutsche Reichsverfassung ist eine eigenständige deutsche Rechtsschöpfung, keine Kopie anderer demokratischer Staatsverfassungen. Wohl hat sie im englischen Verfassungsgewohnheitsrecht, in den beiden französischen Verfassungsgesetzen vom 5. Februar und 16. Juli 1875 in der Frage des Parlamentarismus, in der bundesstaatlichen Verfassung der Vereinigten Staaten von Nordamerika vom 17. September 1787 in der Frage der bundesstaatlichen Organisation und in der Schweizer Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 in der Frage des Referendums Vorbilder und Anregungen gefunden, aber einen geistigen Zusammenhang hat die gegenwärtige deutsche Reichsverfassung nur mit der von der deutschen Nationalversammlung in der Frankfurter Paulskirche beschlossenen Verfassung des deutschen Reiches vom 28. März 1849, deren tiefgründige Gedanken wertvolles Material für den Neubau gaben

Die neue Verfassung hat auf ihrem Werdegang wesentliche Umwandlungen erfahren; der erste Entwurf prägte den Charakter der Reichseinheit außerordentlich scharf aus, war rein „unitarisch" und rief den Widerspruch der deutschen Stämme, insbesondere der süddeutschen hervor, die die historisch gewordenen Traditionen und die Pflege der Stammeseigenart durch Selbständigkeitsrechte gesichert wissen wollten. Der zweite Entwurf erfuhr im Staatenausschuß eine stark föderalistische Zurückbiegung, die aber in der Nationalversammlung einen kräftigen Gegensatz auslöste. Doch hat der Verfassungsausschuß die Gefahr eines allzu starken Pendelausschlages nach der anderen Seite schließlich vermieden. Solange die einfache klare Lösung durch den Einheitsstaat nicht möglich ist — wenn sie möglich wäre, hätte sie sich gerade jetzt mit elementarer Wucht durchsetzen müssen, — kommt keine deutsche Verfassung um Kompromisse zwischen Einheit und Sonderung herum. Die Lösung ist so gefunden, daß die einheitliche Reichsgewalt in ihrer Zuständigkeit wesentlich gestärkt wurde, namentlich mußten auswärtige Politik, Wehr- und Verkehrswesen ausschließlich Reichssache werden; die Reichsfinanzen konnten angesichts ihrer ungeheuren Belastung keine Einengung ihrer Bewegungsfreiheit ertragen und verlangten in harter Not eine Schmälerung der einzelstaatlichen Finanzkraft und ihre unmittelbare Unterstellung unter die Hoheit des Reiches. Die Gliederung des Reichs in einzelne, zum Teil sehr kleine Staaten, wie sie der Sturz der 22 Dynastien zurückgelassen hat,

soll künftig keine unabänderliche sein, sondern zur Steigerung wirtschaftlicher und kultureller Leistung vom Reiche unter Berücksichtigung des Willens der Bevölkerung umgestaltet werden können. Auf diese Weise, deren Einzelheiten wir später betrachten werden, hat die neue Verfassung dem einen Grundgedanken, dem der Reichseinheit, Gestalt gegeben, nicht ohne Kämpfe und nicht ohne Kompromisse. Wesentlich reibungsloser vollzog sich die Durchbildung des zweiten Grundgedankens, des der demokratischen Selbstbestimmung des Volkes; hier trat die neue Verfassung aus dem Obrigkeitsstaat in den demokratischen Parlamentarismus; es ist nicht der reine Parlamentarismus, zu dem sich unsere Verfassung bekennt; sie stellt neben die auf breitester Grundlage gewählte Volksvertretung als Kontrollinstanz den ebenfalls vom gesamten Volke gewählten Reichspräsidenten und beschränkt in starker Betonung des demokratischen Prinzips die parlamentarische Gesetzgebung durch die Volksabstimmung und Volksinitiative, wie sie in so großen Verhältnissen noch nirgends versucht wurden. Die moderne Demokratie ist aber nicht nur eine politische, sondern auch eine wirtschaftliche; dem trägt die neue Verfassung in den wirtschaftlichen Organisationen Rechnung, den Arbeiter- und Wirtschaftsräten, die den Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit überwinden sollen. Das deutsche Volk ist das erste, das diesen Gedanken in seine Grundrechte aufgenommen hat.

2. Der Geltungsbereich der neuen Reichsverfassung ist durch den Versailler Friedensvertrag eingeschränkt. In den abgetretenen Gebieten hat die Reichsverfassung keine Geltung mehr erreicht, obwohl sie vor dem Inkrafttreten des Friedensvertrags, d. h. dem 10. Januar 1920, in Kraft getreten ist, weil die abzutretenden Gebiete schon vor diesem Zeitpunkt aus dem deutschen Herrschaftsbereich in die militärische Besetzung und die Verwaltung fremder Staaten übergegangen waren. Die Reichsverfassung hat auch im Saargebiet keine Gültigkeit erlangt, dessen Regierung gemäß Art. 49 des Friedensvertrags an den Völkerbund als Treuhänder übergegangen ist; das ergibt sich aus § 23 der Anlage zu Art. 50 des Friedensvertrags, kraft dessen die Gesetze und Verordnungen, die im Saarbecken am 11. November 1918 in Kraft waren, weiter in Kraft bleiben und Änderungen derselben nur durch den Regierungsausschuß nach Äußerung der gewählten Vertreter der Bevölkerung beschlossen und eingeführt werden können. Da ein Beschluß der Regierungskommission, der für das Saargebiet die neue Reichsverfassung eingeführt hätte, nicht ergangen ist, trat die neue Reichsverfassung im Saargebiet nicht in Kraft; hier ist rechtlich noch die alte Reichsverfassung in Geltung, die allerdings in ihrer Wirkung durch Bestimmungen des Friedensvertrags, durch die Beschlüsse des vorerwähnten Regierungsausschusses und die tatsächlichen Verhältnisse im wesentlichen außer Kraft gesetzt worden ist. — Die Reichsverfassung gilt auch nicht im Gebiet der neuen Freien Stadt Danzig; die Verfassung dieses Gebietes wird nach Art. 103 des Friedensvertrags im Einvernehmen mit einem Oberkommissar des Völkerbundes von ordnungsmäßig ernannten Vertretern der Freien Stadt Danzig ausgearbeitet. — Ebenso ist die Verfassung nicht in Kraft getreten im Gebiet von Memel, auf das Deutschland

nach Art. 99 des Friedensvertrags unter der Verpflichtung, die von der Entente hinsichtlich dieses Gebiets getroffenen Vorschriften anzuerkennen, Verzicht geleistet hat.

Anders liegt der Fall im Abstimmungsgebiet von Oberschlesien. Gemäß Art. 87 und 88 des Friedensvertrags wird die Reichshoheit Deutschlands über das Abstimmungsgebiet Oberschlesiens nicht berührt. Der hier eingesetzte Ausschuß besitzt nach § 3 der Anlage zu Art. 88 alle Befugnisse der deutschen oder preußischen Regierung mit Ausnahme der gesetzgeberischen, aber Abänderungen der bestehenden Gesetze treten nur mit Zustimmung des Ausschusses in Kraft. Unter diese Abänderung, die der Zustimmung des Ausschusses bedarf, fällt die neue Reichsverfassung jedoch nicht, denn sie ist vor dem Inkrafttreten dieser Bestimmung des Friedensvertrags zur Geltung gelangt, nämlich am 11. August 1919, während die erwähnte Bestimmung des Friedensvertrags gemäß Art. 440 desselben erst mit der Errichtung des ersten Protokolls, d. h. am 10. Januar 1920, in Kraft trat.

§ 6. Gliederung des Verfassungsgesetzes.

Das Verfassungsgesetz besteht aus einer Einführung, der sogenannten Präambel, und 181 Artikeln.

Die Einführung lautet:

„Das Deutsche Volk, einig in seinen Stämmen und von dem Willen beseelt, sein Reich in Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuen und zu festigen, dem inneren und dem äußeren Frieden zu dienen und den gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern, hat sich diese Verfassung gegeben."

Ähnliche Einleitungen weisen die Verfassung der Vereinigten Staaten vom 17. September 1787 und die Schweizerische Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 auf. In allen diesen demokratischen Staatsgrundgesetzen wird das Volk als die Gemeinschaft bezeichnet, die sich eine Verfassung gegeben hat. Dagegen zeigt die bisherige Reichsverfassung vom 16. April 1871 ihre föderalistische Entstehung und Eigenart in ihrer Präambel, in der es heißt: Die Fürsten „schließen einen ewigen Bund zum Schutze des Bundesgebietes und des innerhalb desselben gültigen Rechts, sowie zur Pflege der Wohlfahrt des Deutschen Volkes". Mit den feierlichen Einführungsworten knüpft das Verfassungsgesetz an die alten Traditionen des Jahres 1848, an die Gedanken, welche den niemals Gesetz gewordenen, vom Ideale neuen nationalen Zusammenlebens beseelten Entwurf der 1848er Nationalversammlung und die Reden in der Paulskirche zu Frankfurt a. M. leiteten.

Die 181 Artikel der neuen Reichsverfassung sind zwei Hauptteilen untergeordnet.

Der erste Hauptteil: „Aufbau und Aufgaben des Reichs" zerfällt in sieben Abschnitte: Reich und Länder; der Reichstag; der Reichspräsident und die Reichsregierung; der Reichsrat; die Reichsgesetzgebung; die Reichsverwaltung; die Rechtspflege.

Der zweite Hauptteil: „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen" enthält fünf Abschnitte: die Einzelperson; das Gemeinschaftsleben; Religion und Religionsgesellschaften; Bildung und Schule; das Wirtschaftsleben.

Der erste Hauptteil regelt die Organisation, die Zuständigkeit und die Funktionen der Organe des Reichs, der zweite gibt eine — ebenfalls an den Entwurf der Paulskirche sich bewußt anlehnende — Übersicht über die Staatsbürgerrechte und -pflichten, die außer Rechtsnormen die Grenzen des Rechtsgebietes überschreitende ethische und programmatische Grundsätze enthält. Zu diesen zwei Hauptteilen treten noch Übergangs- und Schlußbestimmungen.

Eine nachträgliche Abänderung erfuhr das Verfassungsgesetz in vier Bestimmungen (Art. 61, 167, 168 und 178, 2) durch die verfassungsändernden Gesetze vom 6. August 1920 (RGBl. S. 1565 und 1566), vom 27. November 1920 (RGBl. S. 1987) und vom 24. März 1921 (RGBl. S. 440).

Äußere Form und Aufbau wie juristischer Gehalt und Sprache der Reichsverfassung stehen gesetzestechnisch auf bedeutender Höhe. Auch wer der neuen Staats- und Regierungsform nur verstandesmäßig Gefolgschaft leistet, muß dies rückhaltlos anerkennen*); auch wer der neuen Staats- und Regierungsform nicht mit dem Herzen zugetan sein kann, darf das neue Grundgesetz für die staatliche Ordnung des deutschen Volkes als ein Meisterwerk praktischer Staatsrechtskunst hochschätzen.

Die Literatur des Reichsstaatsrechts ist groß; das frühere Reichsstaatsrecht, das in allen theoretischen und vielen praktischen Fragen auch jetzt noch von Bedeutung ist, ist in ausgezeichneten Lehrbüchern behandelt, insbesondere denen von P. Laband, G. Meyer, Ph. Zorn, v. Roenne; dazu treten die Kommentare von Arndt, v. Seydel, Reinke, die Handbücher von Graf Hue de Grais und Zelle.

Die Literatur des neuen Reichs- und Landesstaatsrechts ist naturgemäß noch wenig umfangreich; zu erwähnen sind hier der kleine Kommentar der Reichsverfassung von Poetzsch, der in zweiter Auflage erschienene Handkommentar von Giese (Berlin 1920), Stier-Somlos Systematischer Überblick zur Reichsverfassung (Bonn 1919) und meine systematische Darstellung des neuen Reichsstaatsrechts (Die Reichsverfassung, Berlin 1919).

§ 7. Die Landesverfassungen.

Ebenso wie die Reichsverfassung sind auch die Verfassungen der einzelnen deutschen Bundesstaaten durch die Revolution umgestaltet worden, und zwar nicht nur die der monarchischen Bundesstaaten, sondern auch diejenigen der republikanischen, der Hansestädte. Auch im Bestand der Bundesstaaten selbst brachten die Revolution und ihre Folgen Änderungen; bisher zusammengeschlossene Bundesstaaten trennten sich, bisher selbständige schlossen sich zusammen. Mecklenburg-Strelitz, das bisher mit Mecklenburg-Schwerin in dynastischer und ständischer Verbindung stand, löste diese und bildete einen selbständigen Freistaat (Landesgrundgesetz für Mecklenburg-Strelitz vom 29. Juni 1919, Amtlicher Anzeiger S. 147). Die beiden bisherigen Fürstentümer Reuß ä. L. und Reuß j. L. schlossen sich am 4. April 1919

*) Giese, Kommentar der Reichsverfassung S. 658; Stier-Somlo, Die Verfassung des Deutschen Reiches, Systematischer Überblick S. 195 f.; Purlitz, Die deutsche Revolution S. 995.

zu einem Volksstaate Reuß zusammen. Die thüringischen Staaten: Sachsen-Weimar-Eisenach, Sachsen-Meiningen, Reuß, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Gotha (ohne Coburg), Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen schlossen sich auf Grund der neuen Reichsverfassung zu einem Lande Thüringen zusammen, jedoch ohne die preußischen Enklaven (Thür. Ges. vom 12. Mai 1920, Thür. Ges.-Samml. S. 69; Reichsges. vom 30. April 1920, RGBl. S. 841); Sachsen-Coburg schied aus seiner Realunion mit Sachsen-Gotha aus und vereinigte sich mit Bayern (Staatsvertrag zwischen Coburg und Gotha vom 12. April 1919, Staatsvertrag zwischen Coburg und Bayern vom 14. Februar 1920, Reichsgesetz vom 30. April 1920, RGBl. S. 842); Waldeck, das schon seit 1887 seine Verwaltung mit der preußischen Verwaltung vereinigt hat, beabsichtigt seinen Anschluß an Preußen zu vollziehen. So sind aus den früher 25 Bundesstaaten deren 18 geworden, nämlich der Einwohnerzahl nach: Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Thüringen, Hessen, Hamburg, Mecklenburg-Schwerin, Braunschweig, Oldenburg, Anhalt, Bremen, Lippe, Lübeck, Mecklenburg-Strelitz, Waldeck (vorläufig noch), Schaumburg-Lippe.

Ebenso wie im Reich wurden auch in den Bundesstaaten durch die revolutionäre Welle die bisherigen Träger der Staatshoheit hinweggetragen, Republiken ausgerufen, und Organe der revolutionären Massen, Räteorganisationen, übernahmen die politische Gewalt. Nachdem allmählich im Reich wieder im allgemeinen Ruhe eingetreten war, nachdem das Reich sich selbst die vorläufige Reichsverfassung vom 10. Februar 1919 gegeben hatte, begannen auch die Länder ihre staatsrechtlichen Verhältnisse neu zu regeln. Erleichtert wurde diese Neuregelung in den Ländern durch die Tatsache, daß die Wahlen zu den einzelnen Landesversammlungen (Volkskammern usw.) im allgemeinen eine Übereinstimmung mit den Parteiverhältnissen der Nationalversammlung ergaben, so daß in den hauptsächlichsten Ländern die Landesregierung von derselben Parteikonstellation getragen wurde wie im Reiche und prinzipielle Konflikte über die grundlegenden Verfassungsfragen ausgeschlossen waren. Die meisten Länder schufen sich ebenso wie das Reich zunächst nur vorläufige Verfassungen, teils weil sie die für die Länder grundlegende Reichsverfassung abwarten, teils auch weil sie vor endgültiger Festlegung ihrer Grundgesetze eine Beruhigung der politischen Verhältnisse eintreten lassen wollten. Nur Baden und Württemberg schufen sich schon vor dem Erscheinen der Reichsverfassung endgültige Verfassungen, und Bayern verkündete seine endgültige Verfassung wenige Tage nach der Reichsverfassung. In Braunschweig und in Schaumburg-Lippe sind die vorläufigen Verfassungen auch zurzeit und bis auf weiteres noch in Kraft; Schaumburg-Lippe steht mit Preußen in Verhandlungen wegen seines Anschlusses und hat daher davon Abstand genommen, seine vorläufige Verfassung zu einer endgültigen auszugestalten; die übrigen Länder haben nunmehr endgültige Verfassungen. Im einzelnen verlief die Entwicklung in den Ländern folgendermaßen:

In Preußen beschloß die ähnlich wie im Reich gewählte Verfassunggebende Preußische Landesversammlung das Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Staats-

gewalt in Preußen vom 20. März 1919 (Preuß. Gesetzsammlung S. 53.) Danach wurde die Verfassunggebende preußische Landesversammlung Inhaberin der gesetzgeberischen und vollziehenden Staatsgewalt mit der Aufgabe, die Verfassung festzustellen und dringende Gesetze zu erlassen; die bisher den Kammern zustehenden Rechte gingen auf die Landesversammlung über. Nach dieser Notverfassung berief der Präsident der Verfassunggebenden Landesversammlung die Staatsregierung nach den Grundsätzen der parlamentarischen Regierung mit einem Ministerpräsidenten als Vorsitzenden. Die Rechte des bisherigen Königs übte bis auf weiteres die Staatsregierung aus, die des landesherrlichen Kirchenregiments gingen auf drei Staatsminister evangelischen Glaubens über. Im übrigen sind alle preußischen Gesetze und Verordnungen, also auch die alte preußische Verfassung vom 31. Januar 1850, soweit sie der vorläufigen Notverfassung nicht entgegenstehen, in Kraft erhalten worden. Diese wenigen Bestimmungen hielten das preußische Staatswesen anderthalb Jahre lang im Gange, bis nach langen Verhandlungen die Preußische Verfassung vom 30. November 1920 (Preuß. Ges.Samml. S. 543) in Kraft trat.

Bayern gab sich, nachdem die provisorische Regierung in einem Übergangsgesetz vom 28. März 1919 (GVBl. S. 119) vorläufige Anordnungen zur staatsrechtlichen Überleitung in die republikanische Verfassung gegeben hatte, wenige Tage nach der Verkündung der Reichsverfassumg eine Verfassungsurkunde des Freistaats Bayern vom 14. August 1919 (GVBl. S. 531), die Bayern als Freistaat und Mitglied des Deutschen Reiches erklärt und nach ähnlichen Grundsätzen wie die Reichsverfassung aufgebaut ist.

In Sachsen führte der Gang der Dinge zu einer ähnlichen Entwicklung wie im Reiche. Volksbeauftragte übernahmen am 15. November 1918 die Regierung und setzten gegen die Bestrebungen einer Diktatur nach Rätesystem den demokratischen Gedanken, durch Wahl eine Volksversammlung einzuberufen, durch. Die hiernach gewählte Volkskammer stellte das staatliche Leben Sachsens durch das vorläufige Grundgesetz für den Freistaat Sachsen (GVBl. S. 37) wieder auf eine Rechtsgrundlage. Dieser Notverfassung folgte erst am 1. November 1920 (GVBl. S. 445) die Verfassung des Freistaats Sachsen.

Württemberg gab sich bereits am 26. April 1919 eine Verfassung, die es nach dem Inkrafttreten der Reichsverfassung in neuer Fassung (Reg.Bl. S. 281) herausgab.

Baden schuf durch die Verfassunggebende Nationalversammlung seine Verfassung vom 21. März 1919, die — der erste Fall einer Volksabstimmung in Deutschland — am 13. April 1919 in einer Volksabstimmung angenommen wurde (GVBl. S. 279).

In den thüringischen Staaten stand die Verfassungsfrage von vornherein unter dem Zeichen der staatlichen Neubildung. Schon am 4. April 1919 vereinigten sich Reuß j. L. und Reuß ä. L. zu einem Volksstaat Reuß auf republikanischer Grundlage; außer ihm gaben sich nur Sachsen-Weimar-Eisenach, Sachsen-Altenburg und Schwarzburg-Sondershausen neue Verfassungen. Sachsen-Coburg und Sachsen-Gotha lösten die zwischen ihnen bestehende Verbindung durch Staatsvertrag, und Coburg schloß sich Bayern an. Sämtliche — nach der Vereinigung von Reuß noch 7 — thüringische Staaten (Sachsen-Weimar-Eisenach, Sachsen-Meiningen, Reuß, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Gotha, Schwarzburg-Rudolstadt und Schwarzburg-Sondershausen) schlossen einen Gemeinschaftsvertrag „mit dem Zwecke der Vorbereitung einer gänzlichen Verschmelzung aller dieser Staaten zu einem Staat Thüringen"; diese Staaten bildeten eine kombinierte Regierung (Staatsrat) und eine kombinierte Volksvertretung (Volksrat von Thüringen) und gaben sich die vorläufige Verfassung des Landes Thüringen vom 12. Mai 1920 (Ges.-Samml. f. Thür. S. 67), die das Land Thüringen als einen Freistaat und ein Glied des Deutschen Reichs erklärte. Das Reichsgesetz vom 30. April 1920 (RGBl. S. 841) hat diese Neubildung mit Wirkung vom 1. Mai 1920 zum Gesetz erhoben. Die vorläufige Verfassung wurde mit geringen Änderungen durch das Gesetz vom 11. März 1921 (Ges.-Samml. S. 57) zur endgültigen Verfassung des Landes Thüringen erhoben.

Hessen gab sich durch seine am 26. Januar 1919 gewählte Verfassunggebende Volkskammer die Verfassung vom 12. Dezember 1919 (Reg.-Bl. S. 439), nachdem

eine vorläufige Verfassung bis zu diesem Zeitpunkt die wichtigsten Verfassungsfragen geregelt und die Verfassungsschöpfung vorbereitet hatte.

In Hamburg, ebenso auch in den anderen Hansastädten, deren Staatswesen von jeher freistaatliches Gepräge trug, bestand die Umbildung in der grundsätzlichen Verlegung der Machtvollkommenheiten des Senats in die Bürgerschaft, die Volksvertretung; Hamburg gab sich im Gesetz über die vorläufige Staatsgewalt vom 26. März 1919 eine Notverfassung, der erst am 7. Januar 1921 die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg folgte.

Die beiden Mecklenburgischen Länder lösten ihre bisherige dynastische und ständische Verbindung und bildeten jedes für sich einen selbständigen Bundesstaat. Mecklenburg-Schwerin gab sich durch den Verfassunggebenden Landtag die Verfassung des Freistaates Mecklenburg-Schwerin vom 17. Mai 1920 (Reg.-Bl. S. 653), Mecklenburg-Strelitz durch seine Verfassunggebende Versammlung das Landesgrundgesetz vom 29. Januar 1919 (Amtl. Anz. 1919 S. 147).

In Braunschweig erschwerten die hier besonders stark auftretenden Unruhen die Bildung verfassungsmäßiger Zustände. Erst unter dem 20. Juni 1919 konnte eine vorläufige Verfassung erlassen werden; die endgültige Verfassung ist noch in Vorbereitung.

Oldenburg gab sich durch seine Verfassunggebende Landesversammlung bereits unter dem 17. Juni 1919 seine neue Verfassung.

Anhalt, das bereits am 15. November 1918 ein Wahlgesetz erlassen und darauf eine konstituierende Landesversammlung berufen hatte, konnte schon am 18. Juli 1919 (GS. S. 79) sein Verfassungsgrundgesetz verkünden.

In Bremen wurde, nachdem zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt ein Gesetz vom 9. April 1919 ergangen war, von einer Nationalversammlung die Verfassung der freien Hansestadt Bremen vom 18. Mai 1920 (Ges.-Bl. S. 183) erlassen.

In Lippe wurde vom Landtag eine vorläufige Verfassung vom 13. Februar 1919 (GS. S. 913) verkündet, die am 21. Dezember 1920 (Ges.-Bl. S 341) durch die endgültige Verfassung abgelöst wurde.

Lübeck, das seine alte Verfassung im Dezember 1918, Februar und März 1919 in wichtigen Einzelbestimmungen geändert hatte, verkündete durch Senat und Bürgerschaft die „Lübeckische Landesverfassung" vom 23. Mai 1920 (Samml. Nr. 78).

Waldeck begnügte sich mit einem Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt, das die Verfassunggebende Waldeck-Pyrmonter Landesvertretung am 15. April 1919 erließ. In diesem Gesetz wurde festgelegt, daß Preußen die ihm nach dem Staatsvertrag vom 2. März 1887 zustehenden staatlichen Hoheitsrechte weiterführt und ein Landesausschuß bis auf weiteres die dem früheren Fürsten von Waldeck vorbehaltenen Hoheitsrechte ausübt. Von einem endgültigen Verfassungsgesetz wurde abgesehen, da Waldeck-Pyrmont sich demnächst Preußen anschließen wird.

Schaumburg-Lippe, jetzt das kleinste deutsche Land nach Einwohnerzahl, gab sich durch seinen Landtag am 14. März 1919 eine vorläufige Verfassung (Schaumb.-Lipp. Landesverordnung, S. 45), der eine endgültige Verfassung bisher noch nicht gefolgt ist.

Erster Hauptteil.

Aufbau und Aufgaben des Reichs.

Erster Abschnitt.

Reich und Länder.

§ 8. Die Staatsform des Reichs.

„Das Deutsche Reich ist eine Republik" (Art. 1). Festgehalten ist in diesem grundlegenden Artikel die Bezeichnung „Deutsches Reich"; „Deutsches Reich", nicht „deutsche Republik", ist die amtliche Bezeichnung des Reiches nach innen wie im völkerrechtlichen Verkehr. Die Staatsgewalt, d. h. die Kraft, die im Leben des Staates entscheidend wirkt, geht, so fährt Art. 1 weiter fort, „vom Volke aus"; das Volk, und zwar das deutsche Gesamtvolk in seiner Einheit ist die Quelle aller Regierungsgewalt in Deutschland; in deutlicher Absage an die Vergangenheit drückt die Verfassung hiermit aus, daß die Volksherrschaft die Fürstenherrschaft abgelöst hat und daß damit die staatsrechtlichen Grundlagen von früher vollständig geändert sind; es sind nicht mehr die „verbündeten Regierungen", die in ihrer Gesamtheit als Träger der Souveränität die Geschicke Deutschlands leiten, sondern Träger der souveränen Staatsgewalt im Reiche ist das in seinen Stämmen geeinte deutsche Volk.

Die Staatsgewalt kann bei der Größe des Reichsgebietes, wenn sie auch vom Volke ausgeht, nicht vom Volke selbst ausgeübt werden. Das Volk handelt durch von ihm bestellte und es vertretende Organe, insbesondere den Reichstag. Die Neugestaltung Deutschlands ist also in der Form der mittelbaren Demokratie und des Parlamentarismus gefunden worden, aber nicht in der mittelbaren Demokratie schlechthin und im reinen Parlamentarismus, so daß das Parlament uneingeschränkt herrscht, sondern das neue deutsche Grundgesetz schränkt die Form der repräsentativen Demokratie durch unmittelbare demokratische Einrichtungen ein, beschränkt das Parlament durch ein weiteres Volksorgan — den Reichspräsidenten — und durch unmittelbare Rechte des Volkes — Volksbegehren und Volksentscheid —, so daß ein eigenes deutsches System entstanden ist, das wir als demokratischen Parlamentarismus bezeichnen können.

Neben dem Staatsvolk und der Staatsgewalt ist das dritte Element des Begriffes eines Staates das festumgrenzte Staatsgebiet; zum Begriff des Staates ist erforderlich ein festumgrenzter territorialer Bereich, innerhalb dessen sich die Hoheitswirkung des Staates abspielt. Die Festlegung und staatsrechtliche Charakterisierung dieses Gebietes gibt Art. 2: „Das Reichsgebiet besteht aus den Gebieten der deutschen Länder. Andere Gebiete

können durch Reichsgesetz in das Reich aufgenommen werden, wenn es ihre Bevölkerung kraft des Selbstbestimmungsrechts begehrt." Im Zusammenhang damit bestimmt Art. 5: „Die Staatsgewalt wird in Reichsangelegenheiten durch die Organe des Reichs auf Grund der Reichsverfassung, in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt."

Damit charakterisiert sich auch das neue Deutsche Reich so wie das bisherige staatsrechtlich als ein Bundesstaat, der aus den deutschen „Ländern" — früher hieß es „Bundesstaaten" — besteht. Die frühere bundesstaatliche Staatsform ist also geblieben. Zurzeit sind es 18 Länder, die das Reich bilden, und zwar, nach ihrer Bevölkerungsstärke (Volkszählung vom 8. Oktober 1919) geordnet, die folgenden: Preußen (ausschließlich des Saargebiets und der Kreise Eupen-Malmedy) 37 075 240, Bayern 7 140 333, Sachsen 4 663 298, Württemberg 2 518 773, Baden 2 208 503, Thüringen 1 508 025, Hessen 1 290 988, Hamburg 1 050 359, Mecklenburg-Schwerin 658 943, Oldenburg 517 765, Braunschweig 480 599, Anhalt 331 258, Bremen 311 266, Lippe 154 318, Lübeck 120 568, Mecklenburg-Strelitz 106 394, Waldeck 66 432, Schaumburg-Lippe 46 357. Das Reich hat in Reichsangelegenheiten eine eigene Staatsgewalt und hierfür eigene Organe, welche selbständig, d. h. nicht eine Vereinigung der Willensorgane der Länder oder gemeinschaftliche Organe sind, nämlich den Reichstag, den Reichspräsidenten und die Reichsregierung; dieselben sind nicht Organe für die Sammlung der Sonderwillen der Gliedstaaten, sondern für die Herstellung eines einheitlichen selbständigen Willens, der in Reichsangelegenheiten die Einzelstaaten beherrscht und auch im Einzelfalle der Mehrheit, ja der Gesamtheit der Willensentschlüsse der Länder entgegentreten kann.

Was Reichsangelegenheiten sind, bestimmt die Reichsverfassung; der Umfang der Reichsangelegenheiten ist — wie wir im einzelnen noch sehen werden — in Durchführung des Gedankens der Reichseinheit ein sehr umfassender, bedeutend größerer als im früheren Reiche; die Reichsgewalt umfaßt die wichtigsten Seiten des staatlichen Lebens und hat so gegenüber der Staatsgewalt der Gliedstaaten das bedeutende Übergewicht. Die Reichsgesetze gehen den Landesgesetzen vor. Es ist dies eine notwendige Konsequenz davon, daß das Reich die höchste Gewalt besitzt, sein Gesetz und seine Verordnung im Vergleich zum Landesgesetz sich also als der Befehl einer höheren Instanz darstellt. Im Staatenbund gibt es nur Landesgesetze oder übereinstimmende, materiell gleiche Landesgesetze, die in jedem zum Bunde gehörenden Staate kraft Landesrechts gelten und daher mit anderen Landesgesetzen konkurrieren; im Bundesstaate gelten aber die Bundes- oder Reichsgesetze kraft eigenen höheren Rechts und genießen daher den Vorrang vor den Landesgesetzen.

§ 9. Die Hoheitszeichen des Reichs und der Länder.

Hoheitszeichen der Staaten sind die Flaggen und die Wappen. Die Farben und Flaggen des Reichs sind in der Reichsverfassung festgelegt; über das Wappen des Reichs enthält die Reichsverfassung keine Bestim-

mungen, die Gestaltung des Reichswappens ist daher der Regelung durch die Reichsregierung überlassen. Die Reichsfarben sind nach Art. 3 der Reichsverfassung schwarz-rot-gold, die Handelsflagge ist schwarz-weiß-rot mit den Reichsfarben in der oberen inneren Ecke. Diese Regelung ist das Ergebnis eines erst in der dritten Lesung des Verfassungsentwurfs zustande gekommenen Kompromisses zwischen zwei verschiedenen Anschauungen, deren eine in Anknüpfung an die großdeutsche und freiheitliche Bewegung der 48er Jahre und im Hinblick auf den unter diesem Zeichen stehenden Gedanken des Anschlusses Deutsch-Österreichs die schwarz-rot-goldenen Farben ausnahmslos zu den Reichsfarben erklären, während die andere an der bisherigen Reichsflagge festhalten wollte; die Reichsverfassung erklärt also grundsätzlich die Farben schwarz-rot-gold zu den Reichsfarben, legt aber der Handelsflagge (und damit allen Flaggen zur See) die alten Farben zugrunde. Die Handelsflagge hat eine besondere rechtliche Bedeutung, sie ist nach Völkerrecht das Kennzeichen der Nationalität der Schiffe, die durch die Reichsangehörigkeit der Eigentümer und die Eintragung in die von den Amtsgerichten geführten öffentlichen Schiffsregister bedingt und durch Urkunden (Schiffszertifikate) nachgewiesen wird. Recht und Pflicht zur Führung der deutschen Handelsflagge ist an die Reichsangehörigkeit der Eigentümer und die Eintragung ins Schiffsregister geknüpft. Die näheren Bestimmungen über die deutschen Flaggen sind in der Verordnung über die deutschen Flaggen vom 11. April 1921 erlassen. Hiernach besteht die Nationalflagge aus drei gleich breiten Querstreifen, oben schwarz, in der Mitte rot, unten goldgelb, die Handelsflagge aus drei gleichbreiten Querstreifen, oben schwarz, in der Mitte weiß, unten rot; in dem schwarzen Querstreifen an der Stange ein Obereck mit den Reichsfarben wie in der Nationalflagge, an der äußeren Kante von dem schwarzen Querstreifen durch einen zwei Zentimeter breiten senkrechten weißen Streifen abgeteilt. Die Handelsflagge wird von den Kauffahrteischiffen am Heck oder am hinteren Mast geführt; deutsche Kauffahrteischiffe haben die Handelsflagge zu zeigen beim Begegnen mit einem Schiffe der Reichsmarine und beim Vorbeifahren an deutschen Küstenbefestigungen, auf denen die Reichskriegsflagge weht, sowie beim Einlaufen in einen deutschen Hafen. Die Kommandanten der Kriegsschiffe und die Hafenpolizeibehörden haben die Befolgung der Vorschriften über die Flaggenführung durch die Kauffahrteischiffe zu überwachen. Führern deutscher Seehandelsschiffe, die früher Seeoffiziere oder Offiziere des Beurlaubtenstandes der Marine gewesen sind, kann durch das Reichswehrministerium die Berechtigung zur Führung der Handelsflagge mit dem Eisernen Kreuz wie früher so auch jetzt noch verliehen werden, d. h. ihre Handelsflagge trägt in der oberen Ecke auf den Reichsfarben ein schwarzes, weißgerändertes Eisernes Kreuz. Die Reichskriegsflagge ist wie die Handelsflagge, trägt aber in der Mitte der Flagge ein schwarzes, weißgerändertes Eisernes Kreuz, das in den schwarzen und den roten Querstreifen übergreift. Die Gösch ist eine verkleinerte Wiedergabe der Reichskriegsflagge. Die Reichspostflagge hat die Querstreifen wie die Nationalflagge, zeigt jedoch in der Mitte des roten Querstreifens ein goldgelbes Posthorn mit Schnur und Quasten, die Reichspostflagge wird

von denjenigen deutschen Schiffen, die im Auftrage der Reichspostverwaltung die Post befördern, solange sie Post an Bord haben, neben der Handelsflagge geführt. Die Dienstflagge der übrigen Reichsbehörden zu Lande hat die gleichen Querstreifen wie die Nationalflagge, darauf, etwas nach der Stange hin verschoben, in die schwarzen und goldgelben Streifen übergreifend, den Reichsschild, den Adler nach der Stange gewendet. Die Dienstflagge der übrigen Reichsbehörden zur See hat die gleichen Querstreifen wie die Handelsflagge, darauf, etwas nach der Stange hin verschoben, in den schwarzen und roten Streifen übergreifend, den Reichsschild, den Adler nach der Stange gewendet; alle Stellen, Behörden und Beamte des Reichs führen die Reichsdienstflagge zu Lande bzw. zur See; Reichsdienstgebäude können mit der Nationalflagge oder mit der Reichsdienstflagge beflaggt werden. Besondere Flaggen führen der Reichswehrminister und der Reichspräsident. Die Flagge des Reichswehrministers hat die gleichen Querstreifen wie die Nationalflagge, darauf aber ein schwarzes, weißgerändertes Eisernes Kreuz. Die Standarte des Reichspräsidenten ist ein gleichseitiges, rotgerändertes, goldgelbes Rechteck, darin der Reichsadler.

Das neue Reichswappen ist gemäß Verordnung der Reichsregierung vom 11. November 1919 (RGBl. S. 1877) dem alten nachgebildet; der einköpfige schwarze Adler ist geblieben, er ist jedoch aller Zutaten entkleidet worden, die die monarchische Staatsform und die frühere Stellung Preußens im Reiche versinnbildlicht hatten. Die bisherigen Embleme des Adlers (Krone, preußischer Adler im Brustschild, Hohenzollernwappen und Kette des Ordens vom Schwarzen Adler) sind weggefallen; der Adler ist ohne jedes Beiwerk dargestellt, die sog. Bewehrung, d. h. Schnabel, Zunge und Fänge, sind von roter Farbe, der Grundton des Schildes, auf dem der Adler erscheint, ist goldgelb.

An Stelle der bisherigen schwarz-weiß-roten Kokarde der Heeresangehörigen ist an der Dienstmütze eine neue Reichskokarde eingeführt, die den Reichsadler auf goldenem Grunde darstellt.

Die Landesfarben sind nur in einigen Ländern in den Landesverfassungen niedergelegt, nämlich in Preußen, Bayern, Sachsen, Mecklenburg-Schwerin und Anhalt. In den übrigen Ländern beruhen sie auf früheren Gesetzen oder auf Herkommen.

§ 10. Das Verhältnis des Reichs zu den Ländern.

Neben dem Reich haben die Länder wie bisher auch jetzt noch — wenn auch in vermindertem Umfange gegen früher — eine Fülle obrigkeitlicher Befugnisse und öffentlich-rechtlicher Macht kraft eigenen Rechts, nicht kraft Übertragung durch das Reich; auch heute noch sind die Gliedstaaten selbständige staatliche Rechtssubjekte mit eigener Herrschaftssphäre und eigener Willens- und Handlungsfreiheit. Freilich nur in Landesangelegenheiten; was Landesangelegenheiten sind, bestimmt die Verfassung, und zwar nicht definitiv, sondern die Kompetenz des Reichs ist ideell unbegrenzt, im Wege der Verfassungsänderung kann sie ohne Zustimmung der Länder erweitert werden.

Im Hinblick auf diese theoretisch unbegrenzte Zuständigkeit des Reichs auf allen Gebieten des öffentlichen Lebens und die Beschränkung der früheren staatlichen Rechte, in Hinweis ferner auf das Recht des Reichs, auch gegen den Willen der Einzelstaaten die Gliederung und Grenzen dieser Staaten selbst zu verändern, und mit Rücksicht auf den Zwang für die Länder, die in der Reichsverfassung vorgeschriebene Staatsform anzunehmen, wird verschiedentlich*) die Ansicht vertreten, daß das Reich staatsrechtlich nicht mehr als ein Bundesstaat, sondern als ein dezentralisierter Einheitsstaat anzusehen sei, und daß die Länder nicht mehr die Eigenschaft von Staaten haben, sondern nur noch größere Selbstverwaltungskörper im Reichsorganismus sind. Wenn auch die Tendenz der Reichsverfassung offenkundig auf eine Verstärkung der Reichseinheit hinausgeht, so ist doch dieser Auffassung nicht beizupflichten. Die Verfassung selbst betont durch die Worte: „Das Reichsgebiet besteht aus den Gebieten der deutschen Länder" ausdrücklich den Charakter des Reichs als Staatenstaat; auch die Verfassungen der einzelnen Länder gehen davon aus und betonen es, daß der Staatscharakter der Länder unbestritten ist. Tatsächlich haben auch die Länder, abgesehen von der im bundesstaatlichen Verhältnis begründeten Beschränkung, ihre Staatshoheitsrechte, die sie eigenen Namens ausüben, und sie sind durch die Regierungen (nicht ihre Volksvertretungen) Mitträger der Reichsgewalt, deren Willen sie im Reichsrat mitbilden.

Die Zuständigkeit des Reichs hat sich seit seiner Gründung allmählich erweitert und gesteigert. Die alte Reichsverfassung nahm (in Art. 4) lebenswichtige Gebiete von der Landeshoheit und der Landesgesetzgebung aus und übernahm sie in die Zuständigkeit des Reichs, das sie im Laufe der 50 Jahre seit der Reichsgründung durch Reichsgesetze regelte.

Diese Gebiete waren:

1. Das Paßwesen und die Fremdenpolizei; sie sind unter dem Gesichtspunkt des Freizügigkeits-Prinzips in dem vom Reich übernommenen Bundespaßgesetz vom 12. Oktober 1867 geregelt.
2. Die Bestimmungen über den Gewerbebetrieb; sie sind in der Reichsgewerbeordnung vom 26. Juli 1900 und den Gesetzen über die Errichtung der Gewerbe- und Kaufmannsgerichte vom 29. September 1901 und vom 6. Juli 1904 reichsgesetzlich geordnet.
3. Das Versicherungswesen; es ist in der Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911 für die Arbeiterversicherung, in dem Versicherungsgesetz für Angestellte vom 20. Dezember 1911, in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen für die privaten Versicherungsunternehmen (insbesondere dem vom 12. Mai 1901) reichsgesetzlich geregelt.
4. Die Zoll- und Handelssachen und die für die Zwecke des Reichs zu verwendenden Steuern; die Bestimmungen hierüber enthalten die alte Reichsverfassung selbst in ihren Art. 33 bis 40 und 69 bis 73 in Weiterentwicklung des alten Zollvereins und in der grundsätzlichen Einführung gemeinsamer Reichssteuern, sowie die einzelnen Steuergesetze.
5. Die Ordnung des Maß- und Gewichtssystems; die früher fehlende einheitliche Regelung erfolgte für den Norddeutschen Bund durch die Maß- und Gewichtsordnung vom 17. August 1868, welche auf das Reich ausgedehnt wurde, und ihre Nebengesetze, die des Münzsystems durch die Münzgesetze vom 4. Dezember

*) Vgl. Giese, Reichsverfassung 2. Aufl. S. 65; Poetzsch, Reichsverfassung S. 25.

1871 und 9. Juli 1873 auf der Grundlage der Goldwährung; die Feststellung von Grundsätzen für die Emission von Papiergeld erfolgte einheitlich durch das Gesetz vom 30. April 1874 über die Ausgabe von Reichskassenscheinen.

6. Die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen; sie wurden insbesondere mit dem Bankgesetz vom 14. März 1875 und der Schaffung der Reichsbank als deutsche Zentralbank gegeben.
7. Die Erfindungspatente und der Schutz geistigen Eigentums; sie sind durch die Patentgesetze (insbesondere vom 25. Mai 1877 und 7. April 1891), die Schaffung des Patentamts und die Gesetze zum Schutze des Urheberrechts (insbesondere das Gesetz vom 19. Juni 1901) einheitlich für das Reich geordnet worden.
8. Die Organisation gemeinsamen Schutzes des deutschen Handels im Auslande, der deutschen Schiffahrt zur See und die Regelung der konsularischen Vertretung; sie ist teils in der Reichsverfassung (Art. 54 und 56), teils in dem als Reichsgesetz übernommenen Konsulatsgesetz vom 8. November 1867 enthalten.
9. Die gemeinsame Gesetzgebung über das bürgerliche Recht; sie erfolgte am 18. August 1896 in Form des Bürgerlichen Gesetzbuches, ferner für das Strafrecht durch das Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871 und für Gerichtsverfahren und Rechtshilfe im Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877, der Zivilprozeßordnung vom 30. Januar 1877, der Konkursordnung vom 10. Februar 1877, der Strafprozeßordnung vom 1. Februar 1877 und dem Gesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit vom 17. Mai 1898.
10. Das Militärwesen des Reichs; es war in der alten Verfassung bezüglich der Kosten und Lasten als einheitliches gesamtes Reichskriegswesen geordnet, während bezüglich der Kommandogewalt ein aus den Kontingenten der Bundesstaaten zusammengesetztes und deren Verwaltung unterstehendes, aber dem Kaiserlichen Oberbefehl in Krieg und Frieden unterstelltes Heer bestand.
11. Die Kriegsmarine; sie war in der alten Verfassung als unmittelbare einheitliche Reichseinrichtung organisiert; ebenso wurde auch die Kauffahrteischiffahrt als einheitliche Handelsmarine behandelt (Art. 53 bis 55).
12. Die Maßregeln der Medizinal- und Veterinärpolizei; sie sind in zahlreichen Gesetzen zur Förderung und zum Schutze der Volksgesundheit und zur Erhaltung des Viehbestandes reichsgesetzlich zusammengefaßt (vgl. insbesondere das Gesetz betr. das Impfwesen vom 8. April 1874, das Fleischbeschaugesetz vom 3. Juni 1900 und das Gesetz über die Abwehr von Viehseuchen vom 1. Mai 1894).
13. Die Bestimmungen über Presse- und Vereinswesen; sie sind für die Presse reichsgesetzlich im Sinne grundsätzlicher Pressefreiheit insbesondere durch Gesetz vom 7. Mai 1874 erlassen worden. Das Vereins- und Versammlungswesen war durch das Gesetz vom 19. April 1908 geregelt; einzelne Fragen, z. B. die Koalitionsfreiheit (§ 152 bis 154a der Gew.-Ord.), die juristische Persönlichkeit der Vereine (§ 24 bis 89 des BGB.) waren reichsrechtlich besonders geordnet.
14. Das Post- und Telegraphenwesen; es war reichsgesetzlich durch die Art. 48 bis 52 der früheren Verfassung, das Postgesetz vom 28. Oktober 1871 und das Telegraphengesetz vom 6. April 1892 geregelt, doch fand diese Regelung auf Bayern und Württemberg keine Anwendung.

Die alte Verfassung überwies der Zuständigkeit des Reichs ferner noch zwei wichtige Materien, von denen aber das Reich in Berücksichtigung starker Widerstände und Schwierigkeiten seitens der Bundesstaaten keinen vollen Gebrauch machte; es waren dies:

15. der Flößerei- und Schiffahrtsbetrieb auf gemeinsamen Wasserstraßen, welche das Reich in privatrechtlicher Beziehung durch ein Gesetz vom 15. Juni 1895, öffentlich-rechtlich jedoch nur für einzelne Fragen durch das Gesetz betr. den Ausbau der Wasserstraßen und die Erhebung von Schiffahrtsabgaben vom 24. Dezember 1911 geregelt hat, und
16. das Eisenbahnwesen (vorbehaltlich eines Sonderrechts für Bayern). Hier gab die Verfassung dem Reiche das Recht zu einer gesetzlichen Regelung des gesamten Eisenbahnwesens; das Reich hatte jedoch von dieser Ermächtigung keinen Ge-

brauch gemacht und sich nur mit der Regelung einzelner Fragen (z. B. Haftpflichtgesetz vom 7. Juni 1871) begnügt; die Art. 41 bis 47 gaben außerdem dem Reiche noch besondere Rechte für die Vereinheitlichung der Bahnen und die einheitliche Betriebsführung, aber auch sie sind nur teilweise angewandt worden.

Auf Grund dieser Zuständigkeitsrechte hat die Reichsgesetzgebung seit 1871 das Band der Einheit der Bundesstaaten immer enger geschmiedet und die Einheitlichkeit auf zahlreichen wichtigen Gebieten des öffentlichen Lebens durchgeführt. Auf diesem Boden stehend und von dem, was in dieser Beziehung vorhanden ist, ausgehend, hat die neue Reichsverfassung zielbewußt den Gedanken der Stärkung und Vertiefung der Reichseinheit weitergeführt. Die Erweiterung der Kompetenz des Reichs, die die neue Verfassung bringt, ist nicht kampflos vor sich gegangen; wichtige partikulare Interessen stellten sich den ursprünglich recht unitarischen Tendenzen der Regierung entgegen und führten schließlich zu einem beide Interessen befriedigenden Kompromiß; die ursprüngliche Absicht, möglichst alle wichtigen Aufgaben in der Hand des Reichs zu zentralisieren, wurde nicht verwirklicht, doch wurde die Einheit des Reichs, unter Überwindung der hier entgegenstehenden Widerstände, gegen den bisherigen Zustand erweitert durch die Einheitlichkeit des Militärwesens, die Einheitlichkeit des Verkehrswesens und die Einheitlichkeit des Finanzwesens in der Hand des Reichs, so daß künftig die für alle Deutschen gleichmäßig lebenswichtigen Aufgaben und Gebiete in der Hand des Reichs liegen.

Für die Zuständigkeit des Reichs ist in der neuen Verfassung in folgender Weise unterschieden: Für gewisse Rechtsgebiete hat das Reich die ausschließliche, ihm allein vorbehaltene Gesetzgebung, so daß die Länder auch dann, wenn das Reich noch kein Gesetz erlassen hat, Landesgesetze in diesen Fragen nicht einführen können; für andere Rechtsgebiete hat das Reich die Gesetzgebung mit Vorrang, ohne jedoch die Landesgesetzgebung völlig auszuschließen; es besteht also eine konkurrierende Reichs- und Landesgesetzgebung in diesen Materien; schließlich für andere Rechtsstoffe hat das Reich die normative Gesetzgebung, d. h. es stellt nur die Grundsätze auf; die Durchführung derselben ist Sache der Landesgesetzgebung.

1. Die erste Gruppe, die Gegenstände der ausschließlichen Reichsgesetzgebung, ist zusammengefaßt in Art. 6, welcher lautet:

„Das Reich hat die ausschließliche Gesetzgebung über:

1. die Beziehungen zum Ausland;
2. das Kolonialwesen;
3. die Staatsangehörigkeit, die Freizügigkeit, die Ein- und Auswanderung und die Auslieferung;
4. die Wehrverfassung;
5. das Münzwesen;
6. das Zollwesen sowie die Einheit des Zoll- und Handelsgebiets und die Freizügigkeit des Warenverkehrs;
7. das Post- und Telegraphenwesen einschließlich des Fernsprechwesens."

a) In dieser Aufzählung ist gegenüber dem früheren Zustand neu, daß die auswärtigen Beziehungen nunmehr ausschließlich Reichssache sind. Damit verlieren die einzelnen Bundesstaaten das aktive und passive Gesandtschaftsrecht und können nur durch das Reich mit dem Ausland verkehren, jedoch gibt ihnen der spätere Art. 78 das Recht, in Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht (z. B. in Sachen der Grenzpolizei), mit auswärtigen Staaten Verträge zu schließen, die jedoch der Zustimmung des Reichs bedürfen*).

b) Neu ist ferner die Vereinheitlichung des Militärwesens, die im Art. 79 weiter ausgeführt wird und weiter unten im Zusammenhang mit der Reichsverwaltung eine eingehende Betrachtung erfahren soll**). Mit der Zusammenfassung des gesamten Landesverteidigungswesens unter der Gewalt des Reichs tritt an Stelle des bisherigen Kontingentsheeres ein Reichsheer, das ebenso wie bisher schon die Reichsmarine einheitlich vom Reich befehligt und verwaltet wird.

c) Eine Erweiterung gegenüber dem bisherigen Zustande ist es ferner, wenn Art. 6 dem Reiche die ausschließliche Gesetzgebung über das Post- und Telegraphenwesen einschließlich des Fernsprechwesens einräumt und im Zusammenhang damit Art. 88, Abs. 2 bestimmt, daß die Postwertzeichen für das ganze Reich einheitlich sind; zwar hatte auch die alte Reichsverfassung den Grundsatz, daß das Post- und Telegraphenwesen des Deutschen Reichs als einheitliche Staatsverkehrsanstalt eingerichtet und verwaltet werde, jedoch war diese grundsätzliche Regelung durch die Ausnahmebestimmung durchbrochen, daß sie auf Bayern und Württemberg keine Anwendung fände; an Stelle der Bestimmungen der alten Reichsverfassung (Art. 48 bis 51) galten für diese Staaten gewisse Ersatzvorschriften (Art. 52); nun sind auch diese Reservate beseitigt.

d) Im Zusammenhang damit steht der Grundsatz der Reichsverfassung (Art. 89 und 97), die dem allgemeinen Verkehr dienenden Eisenbahnen und Wasserstraßen in sein Eigentum und seine Verwaltung zu übernehmen, jedoch hat dieser Gedanke der Vereinheitlichung des gesamten großen Verkehrswesens in dem sechsten Abschnitt der Reichsverfassung Aufnahme gefunden, wo wir ihn später im Zusammenhang mit den übrigen Aufgaben der Reichsverwaltung betrachten werden***).

2. Die zweite Gruppe der Gegenstände der Reichszuständigkeit bilden diejenigen Materien, in denen die Verfassung dem Reiche das Gesetzgebungsrecht mit Vorrang gibt, ohne aber die Landesgesetzgebung auszuschließen, so daß also eine konkurrierende Reichs- und Landesgesetzgebung bestehen kann; solange das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht, behalten die Länder das Recht der Gesetzgebung. Diese Gruppe ist in der Verfassung zusammengestellt in den Art. 7 bis 9, wobei Art. 7 die vorbehaltlos dem Reiche überlassenen Gegenstände aufzählt, Art. 8 den

*) Das Nähere vgl. unten § 28.
**) Vgl. unten § 29.
***) Vgl. unten § 35.

mit einigen Einschränkungen versehenen Grundsatz der Reichsfinanzhoheit aufstellt und Art. 9 die Gesetzgebung für Wohlfahrtspflege und öffentliche Sicherheit im Bedürfnisfalle dem Reiche überläßt.

a) Nach Art. 7 hat das Reich die Gesetzgebung über:

1. das bürgerliche Recht;
2. das Strafrecht;
3. das gerichtliche Verfahren einschließlich des Strafvollzugs sowie die Amtshilfe zwischen Behörden;
4. das Paßwesen und die Fremdenpolizei;
5. das Armenwesen und die Wandererfürsorge;
6. das Presse-, Vereins- und Versammlungswesen;
7. die Bevölkerungspolitik, die Mutterschafts-, Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge;
8. das Gesundheitswesen, das Veterinärwesen und den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge;
9. das Arbeitsrecht, die Versicherung und den Schutz der Arbeiter und Angestellten sowie den Arbeitsnachweis;
10. die Einrichtung beruflicher Vertretungen für das Reichsgebiet;
11. die Fürsorge für die Kriegsteilnehmer und ihre Hinterbliebenen;
12. das Enteignungsrecht;
13. die Vergesellschaftung von Naturschätzen und wirtschaftlichen Unternehmungen sowie die Erzeugung, Herstellung, Verteilung und Preisgestaltung wirtschaftlicher Güter für die Gemeinwirtschaft;
14. den Handel, das Maß- und Gewichtswesen, die Ausgabe von Papiergeld, das Bankwesen sowie das Börsenwesen;
15. den Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln sowie mit Gegenständen des täglichen Bedarfs;
16. das Gewerbe und den Bergbau;
17. das Versicherungswesen;
18. die Seeschiffahrt, die Hochsee- und die Küstenfischerei;
19. die Eisenbahnen, die Binnenschiffahrt, den Verkehr mit Kraftfahrzeugen zu Lande, zu Wasser und in der Luft, sowie den Bau von Landstraßen, soweit es sich um den allgemeinen Verkehr und die Landesverteidigung handelt;
20. das Theater- und Lichtspielwesen.

Der Katalog des Art. 7 zählt ähnlich, wie es in der alten Verfassung Art. 4 tat, summarisch die Gegenstände der „konkurrierenden Reichsgesetzgebung" auf, erweitert diese aber für wichtige Fragen des öffentlichen Lebens, auch hier die Einheitlichkeit des Reichs verstärkend. Neu werden darin der Reichsgesetzgebung überwiesen die wichtigen sozialen Fragen des Armenwesens und der Wandererfürsorge, der Bevölkerungspolitik, die Mutterschafts-, Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge, ferner die Einrichtung beruflicher Vertretungen,

die Sozialisierung von Naturschätzen und wirtschaftlichen Unternehmungen sowie die Schaffung gemeinwirtschaftlicher Unternehmungen; hierzu bestimmt Art. 12, Abs. 2 in Verstärkung der Zuständigkeit des Reichs, daß gegen Landesgesetze, die sich auf die Sozialisierung und die Gemeinwirtschaft beziehen, der Reichsregierung, sofern dadurch das Wohl der Gesamtheit im Reiche berührt wird, ein Einspruchsrecht zusteht, das jedoch nicht aufschiebend ist; diese Fragen werden im fünften Abschnitt, dem „Wirtschaftsleben", im Zusammenhang erörtert werden; neu ist ferner das Theater- und Lichtspielwesen der Reichsgesetzgebung zugewiesen.

b) Nach Art. 8 hat das Reich ferner die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden. Nimmt das Reich Abgaben oder sonstige Einnahmen in Anspruch, die bisher den Ländern zustanden, so hat es auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen.

Art. 8 führt neu und nach Überwindung starker Widerstände seitens der Einzelstaaten den Grundsatz der Finanzhoheit des Reichs und der steuerpolitischen Zentralisation in die Verfassung ein; er gibt dem Reiche das Recht, jede Einnahmequelle für sich in Anspruch zu nehmen, ein Recht, das seine Grenze nur in der Rücksicht auf die Existenzfähigkeit der Länder findet. Diese Regelung bedeutet einen großen Schritt vorwärts auf dem Wege der Reichseinheit und der Kräftigung der finanziellen Selbständigkeit des Reichs gegenüber dem bisherigen Zustand. Zwar hatte auch nach der alten Verfassung das Reich die Kompetenz zu eigenen Steuern, jedoch begegnete jede Bemühung der Reichsregierung zu einer ernsthaften Finanzreform den Widerständen der Bundesstaaten, und bis zum Kriege beschränkten sich die unzulänglichen Einnahmen des Reichs neben den Einnahmen aus den Reichsbetrieben (Reichseisenbahnen in Elsaß-Lothringen und Luxemburg, Post, Telegraphie usw.) auf die Zölle, Verbrauchssteuern, Reichsstempelabgaben und die statistische Abgabe. Hiermit ist nun in der neuen Verfassung Wandel geschaffen, die das Reich finanziell auf eigene Füße stellt; im Zusammenhang mit der Regelung der Reichsverwaltung werden wir später (im § 31) auf die Durchführung und Handhabung der Reichsfinanzhoheit im einzelnen zurückkommen.

c) Soweit ein Bedürfnis für den Erlaß einheitlicher Vorschriften vorhanden ist, hat das Reich auch die Gesetzgebung über:

1. die Wohlfahrtspflege;
2. den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.

Art. 9 überweist die Gebiete der Wohlfahrtspflege und des Schutzes der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gleichfalls der konkurrierenden Reichskompetenz, aber mit der einschränkenden Klausel: „soweit ein Bedürfnis für den Erlaß einheitlicher Vorschriften vorhanden ist". Diese Einschränkung ist nicht von besonderer Bedeutung, denn auch bei den Gegenständen des Art. 7 wird das Reich von seiner

Gesetzgebungsbefugnis nur Gebrauch machen, soweit ein Bedürfnis vorliegt; der Zusatz hier ist mehr interner Natur und auf eine kompromißliche Einigung zwischen Reichsregierung und den Landesregierungen zurückzuführen; er bedeutet aber immerhin den Hinweis, daß das Reich sich nicht von vornherein und in erster Linie um diese Fragen zu kümmern habe.

3. Neben ausschließlicher und konkurrierender Reichsgesetzgebung besteht endlich noch die bloß normative nach Art. 10 und 11, deren Bedeutung darin besteht, daß das Reich nur Grundsätze aufstellt, während die ausgestaltende Regelung im einzelnen der Landesgesetzgebung überlassen bleibt. Diese Gegenstände sind in Art. 10 und 11 zusammengestellt, und zwar stellt Art. 10 das Prinzip der normativen Reichsgesetzgebung für die lebenswichtigsten kulturellen und sozialen Gebiete auf, nämlich das Reich kann im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufstellen für:

1) die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften;
2) das Schulwesen einschließlich des Hochschulwesens und das wissenschaftliche Büchereiwesen;
3) das Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften;
4) das Bodenrecht, die Bodenverteilung, das Ansiedlungs- und Heimstättenwesen, die Bindung des Grundbesitzes, das Wohnungswesen und die Bevölkerungsverteilung;
5) das Bestattungswesen. —

Art. 11 ordnet die reichsgesetzliche Befugnis zur Landesabgabengesetzgebung; die reichsgesetzliche Regelung dieser Frage ist erforderlich, da sonst zu befürchten ist, daß die Länder in ihrem notwendigen Streben nach neuen Einnahmequellen wichtige Gemeininteressen beeinträchtigen; er bestimmt, daß das Reich im Wege der Gesetzgebung Grundsätze über die Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben aufstellen kann, soweit sie erforderlich sind, um

1) Schädigung der Einnahmen oder der Handelsbeziehungen des Reichs,
2) Doppelbesteuerungen,
3) übermäßige oder verkehrshindernde Belastung der Benutzung öffentlicher Verkehrswege und Einrichtungen mit Gebühren,
4) steuerliche Benachteiligungen eingeführter Waren gegenüber den eigenen Erzeugnissen im Verkehre zwischen den einzelnen Ländern und Landesteilen oder
5) Ausfuhrprämien

auszuschließen oder wichtige Gesellschaftsinteressen zu wahren*).

*) Von dieser gesetzlichen Ermächtigung hat das Reich im Landessteuergesetz (vgl. unten § 31) Gebrauch gemacht.

4. Sobald und insoweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat*), geht das Reichsrecht dem Landesrecht vor; bestehen Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist, so kann sowohl die zuständige Reichszentralbehörde als die zuständige Landeszentralbehörde die Entscheidung eines obersten Gerichtshofes des Reichs anrufen; welches dieser oberste Gerichtshof ist und welches Verfahren hierbei zu beachten ist, sollte durch ein besonderes Reichsgesetz bestimmt werden. Dieses Gesetz ist unter dem 8. April 1920 (RGBl. S. 510) erlassen und bestimmt hierfür das Reichsgericht, das nach Anhörung der beteiligten Reichs- und Landeszentralbehörden durch Beschluß entscheidet; eine mündliche Verhandlung findet nur auf Antrag statt. Die Entscheidungen werden im Reichsgesetzblatt verkündet (vgl. z. B. RGBl. 1920 S. 2016).

5. Die Ausführung der Reichsgesetze obliegt teils den Reichsbehörden, teils den Landesbehörden. Reichsbehörden sind diejenigen Behörden, welche die Geschäfte des Reichs führen und ihre Autorität unmittelbar von der Reichsgewalt ableiten, während Landesbehörden die Geschäfte ihres Landes führen und ihre Autorität aus dem Rechte des Einzelstaates, aus der Landeshoheit, ableiten. Soweit nicht in einzelnen Reichsgesetzen anderes bestimmt ist, werden die Reichsgesetze durch die Landesbehörden ausgeführt; in dieser Beziehung kann die Reichsregierung allgemeine Anweisungen an die Landesbehörden erlassen und zur Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu den Landeszentralbehörden, mit deren Zustimmung auch zu den unteren Behörden, Beauftragte entsenden. Ganz allgemein hat die Reichsregierung auch die Aufsicht in den Angelegenheiten, in denen dem Reiche die Gesetzgebung zusteht; sie kann Mängel, die sich bei der Ausführung der Reichsgesetze in den Ländern zeigen, rügen und die

---

*) Sparsamkeitsrücksichten haben dazu geführt, daß in der Praxis der nächsten Jahre das Reich von dieser großen Zuständigkeit einen vorsichtigen Gebrauch machen wird. Ein Beschluß der Reichsregierung vom 8. Oktober 1920 besagt hierzu:

1. Der Aufgabenkreis des Reiches ist innerhalb der Grenzen der Verfassung so eng als irgend möglich zu halten.

Neue Aufgaben dürfen nur aufgenommen und von Ländern, Gemeinden oder sonstigen öffentlichen oder privaten Organisationen auf das Reich übernommen werden, wenn ihre Inangriffnahme ohne jede persönlichen oder sachlichen Kosten für die Reichskasse möglich ist oder es sich um unbedingt lebenswichtige Interessen des Reiches handelt und die Übertragung der Aufgaben auf andere Schultern (Länder, Gemeinden oder öffentliche oder private Körperschaften) ausgeschlossen ist.

Bereits in Angriff genommene Aufgaben müssen eingestellt, eingeschränkt oder überwälzt werden, wenn sie diesen Anforderungen nicht entsprechen. . . . .

Die Zuständigkeit des Reichs, der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände und sonstigen öffentlichen oder privaten Körperschaften ist auf allen Gebieten scharf gegeneinander abzugrenzen, so daß eine Überwälzung von Aufgaben und Kosten, die anderen Körperschaften zufallen, auf das Reich ausgeschlossen ist. . . . .

2. Neue Verwaltungseinrichtungen dürfen nicht geschaffen, bestehende nicht vergrößert werden. Insbesondere dürfen grundsätzlich neue Stellen nicht geschaffen, vorhandene Ausgabenposten anderer Art nicht erhöht werden.

Ausnahmen von diesem Leitsatz sind nur zulässig, sofern es sich um unbedingte Lebensnotwendigkeiten für das Reich handelt.

Beseitigung verlangen; vorkommende Meinungsverschiedenheiten werden auf Anrufen eines der beiden Teile durch den Staatsgerichtshof entschieden; an dessen Stelle kann jedoch durch Reichsgesetz ein anderes Gericht bestimmt sein oder bestimmt werden.

In Berücksichtigung der Sonderarten deutscher Stämme und der auf Erhaltung dieser Stammeseigenart gerichteten Wünsche, besonders der süddeutschen Bevölkerung, bestimmt die Verfassung, daß die mit der unmittelbaren Reichsverwaltung in den Ländern betrauten Beamten in der Regel Landesangehörige sein und die Bediensteten der Reichsverwaltung nach Möglichkeit in ihren Heimatsgebieten verwendet werden sollen.

6. Für die Beziehungen Deutschlands zum Ausland bestimmt Art. 4, daß die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts als bindende Bestandteile des deutschen Reichsrechts gelten. Das Völkerrecht, die zwischenstaatliche öffentliche Rechtsordnung, verpflichtet an sich nur die Staaten, nicht die Staatsangehörigen unmittelbar. Diese Bindung der Staatsangehörigen an eine Völkerrechtsnorm tritt erst ein, wenn dieser Rechtssatz in das nationale Recht aufgenommen ist. Das will Art. 4 erreichen, indem er die anerkannten Völkerrechtsnormen direkt für jeden Deutschen für verbindlich erklärt. Die Bestimmung ist praktisch nicht von besonderer Bedeutung, namentlich da es unsicher ist, was „allgemein anerkannte" Regeln des Völkerrechts sind; für die Aufnahme des Artikels waren insbesondere internationale Rücksichten maßgebend und der Wunsch, den deutschen Grundsatz der angloamerikanischen Rechtsprechung und Staatenpraxis anzupassen und ein verfassungsmäßiges Bekenntnis zum Werte und zur Geltung des Völkerrechts abzulegen. Die praktische Bedeutung der Vorschrift ist, daß — wie es übrigens auch schon die bisherige Praxis des Reichsgerichts handhabte — nun ausdrücklich anerkannt ist, daß die Verletzung anerkannter Regeln des Völkerrechts die Revision begründet und im Prozeß der Richter dieses Recht von Amts wegen kennen und anwenden muß; diese Regeln brechen als Bestandteile des Reichsrechts Landesrecht, müssen aber hinter widersprechenden Vorschriften des Reichsrechts zurücktreten.

§ 11. Die politischen Grundlagen der Länder.

Während die alte Reichsverfassung, dem streng bundesstaatlichen Charakter des alten Reichs und der historischen Entwicklung folgend, sich jeden Eingriffs in die Staatsform und die politischen Grundlagen des Einzelstaates enthielt, hat die neue Verfassung in den Art. 17 und 18 rechtszwingende Vorschriften über die Staatsform und die Gebietsbegrenzung der Länder gegeben, damit dem Gedanken der Reichseinheit eine erhebliche Stärkung verliehen und die politische Selbständigkeit der Länder wesentlich abgeschwächt. Die neue Verfassung folgt darin dem Beispiel anderer bundesstaatlichen Verfassungen, der Schweiz und Nordamerikas, die gleichfalls Normativbestimmungen für die Verfassung der Einzelstaaten enthalten.

1. Nach dem Grundsatz des Art. 1 ist in Reich und Ländern das Volk im Besitze der Staatsgewalt; die Verfassung zieht im Art. 17 ausdrücklich daraus die Folgerung für die Länder und schreibt auch ihnen eine freistaat-

liche Verfassung vor; eine andere Staatsform zu wählen, ist ihnen verwehrt. Noch in drei anderen Richtungen ist den Ländern die grundsätzliche Übernahme der rechtlichen Gewandung des Reichs auferlegt, hinsichtlich des Wahlsystems für die Volksvertretungen, des parlamentarischen Systems für die Regierungen und des Reichstagswahlsystems auch für die Gemeindewahlen: auch die Volksvertretung der Länder muß in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden, auch die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung; und auch für die Wahlen zu den Gemeindebehörden werden die tiefgreifenden Normen der gleichen Wahlen wie zur Volksvertretung aufgestellt, nur mit der Einschränkung, daß im Hinblick auf die lokale Verknüpfung des einzelnen Wahlberechtigten mit dem Wohl und Wehe der Gemeinde den Landesgesetzen überlassen bleibt, hier die Wahlberechtigung von der Dauer des Aufenthaltes in der Gemeinde bis zu einem Jahre abhängig zu machen. Nur eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist bezüglich des allgemeinen Wahlrechts für die Gemeinde nachträglich gemacht worden. Durch verfassungsänderndes Reichsgesetz vom 6. August 1920 (RGBl. S. 1566) wurde bestimmt, daß mit Rücksicht auf die Verhandlungen bei dem Erwerb der Insel Helgoland im Jahre 1890 zugunsten ihrer einheimischen Bevölkerung eine vom Art. 17, Abs. 2 abweichende Regelung getroffen werde. Zweck dieser Bestimmung war, der preußischen Regierung zu ermöglichen, das Gemeindewahlrecht in Helgoland auf die einheimische Bevölkerung zu beschränken, da sonst die Gemeindeverwaltung in die Hände der zahlreichen ortsfremden Arbeiterbevölkerung, die längere Zeit zur Vornahme der Entfestigung der Insel dort leben wird, gelangen und die einheimische Bevölkerung in ihrer Selbstverwaltung verkümmern würde. Preußen hat daraufhin mit Gültigkeit bis 1929 in Helgoland das Gemeindewahlrecht von einem fünfjährigen Aufenthalt abhängig gemacht. Die neue Verfassung hat trotz lebhaften Widerspruchs weiter Kreise die Grundsätze der Demokratie in vollem Umfange auf die Vertretung der Gemeinden und der Länder durchgeführt in der Absicht, unter Rechtszwang auch die einzelstaatlichen Einrichtungen demokratisch auszugestalten und jeden Dualismus der Staatsform wie der Gemeindeselbstverwaltung unmöglich zu machen, sei es, daß sich diese Sonderform in der Richtung der Monarchie oder in der der Räterepublik bewegt. Ein noch weitergehender Antrag, das Reichstagswahlrecht allgemein auf alle Selbstverwaltungskörper und die Körperschaften des öffentlichen Rechts auszudehnen, wurde abgelehnt.

2. Diese verfassungsrechtlichen Normativbestimmungen müssen die Länder erfüllen. Kommen sie dem nicht nach, so kann das Reich reichsgesetzlich die Landesverfassungen festsetzen oder ihre Einführung durch Ausnahmemaßnahmen nach Art. 48, Abs. 1 erzwingen. Bisher sind bei der Gestaltung der Länder keinerlei Schwierigkeiten mit dem Reich entstanden. Die Länder haben durchweg — teils dem Wortlaut, teils dem Gedanken nach — die Bestimmungen der Reichsverfassung bezüglich der freistaatlichen (republikanischen) Staatsform, der auf Grund allgemeiner Verhältniswahlen entstandenen Volksvertretung und des parlamentarischen Systems

übernommen; ebenso ist in den Verfassungen der Länder durchweg hervorgehoben, daß sie bundesstaatliche Glieder des Deutschen Reichs sind. Während die freistaatliche Ordnung und der Grundsatz der allgemeinen freien Verhältniswahl beider Geschlechter auch in den Bundesstaaten einheitlich durchgeführt ist, ist der Grundsatz des parlamentarischen Systems in den Ländern nicht übereinstimmend und nicht einheitlich zum Ausdruck gebracht worden; wie wir später im einzelnen sehen werden, ist diese Regierungsform in manchen Ländern ebenso wie im Reiche im vollen Sinne dahin durchgeführt, daß die Regierung nur ein Werkzeug in der Hand der Volksvertretung ist. Andere Landesverfassungen (z. B. die preußische) haben das Zustandekommen eines die Regierung zum Rücktritt zwingenden Mißtrauensvotums des Parlaments dadurch erschwert, daß sie einen solchen Beschluß nur bei besonderen Voraussetzungen oder Mehrheiten wirksam werden lassen; wieder andere Länder (z. B. die Hansestädte) haben in Anlehnung an historische Traditionen und Einrichtungen die Stellung ihrer Regierung erheblich gestärkt und ihr besondere Rechte gegenüber der Volksvertretung gegeben, die sich stellenweise bis zu einer Mitwirkung bei der Gesetzgebung und bis zum Rechte der Auflösung der Volksvertretung steigern. Da die Reichsverfassung (Art. 17) nur vorschreibt, daß die Landesregierungen des Vertrauens der Volksvertretungen bedürfen, und es im übrigen freistellt, ob die Länder das Verhältnis der Regierung zur Volksvertretung ebenso wie im Reiche regeln oder sich auf die Durchführung dieses Satzes beschränken wollen, sind die Länder in die Lage versetzt, ihren Regierungen eine stärkere Stellung gegenüber der Volksvertretung zu geben, als sie die Reichsregierung dem Reichstag gegenüber erhalten hat*).

Dieser Charakter als freistaatliche, vom Volke regierte bundesstaatliche Glieder des Reichs ist, oft auch dem Wortlaut der Reichsverfassung folgend, in den Verfassungen der einzelnen Länder ausdrücklich und deutlich in den Vordergrund gestellt.

So bestimmt die Verfassung für Anhalt: Anhalt bildet einen selbständigen Freistaat innerhalb des Deutschen Reichs. — Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. — Der Volkswille wird kundgegeben durch Volksentscheid und durch Wahlen (§ 1 bis 3).

Die badische Verfassung bestimmt: Baden ist eine demokratische Republik und bildet als selbständiger Bundesstaat einen Bestandteil des Deutschen Reichs (§ 1). — Träger der Staatsgewalt ist das badische Volk. — Die Staatsgewalt wird ausgeübt nach den Vorschriften dieser Verfassung durch die stimmberechtigten Staatsbürger (§ 2).

Die Verfassungsurkunde des Freistaates Bayern besagt: Bayern ist ein Freistaat und Mitglied des Deutschen Reichs (§ 1). Die Staatsgewalt geht von der Gesamtheit des Volkes aus; sie wird nach den Bestimmungen dieser Verfassung und der Verfassung des Deutschen Reichs ausgeübt unmittelbar durch die Staatsbürger und mittelbar durch die in dieser Verfassung eingesetzten Organe (§ 2). — Dem Landtag steht die Ausübung aller Rechte der Staatsgewalt zu, die nicht nach der Landes- oder der

*) Wegen der Regelung in den einzelnen Ländern vgl. unten § 19.

Reichsverfassung der Staatsbürgerschaft, den Behörden oder den Selbstverwaltungskörpern vorbehalten sind.

Braunschweig hat in seiner vorläufigen Verfassung noch keine die Staatsform charakterisierenden Bestimmungen.

Die Verfassung der freien Hansestadt Bremen spricht vom „bremischen Freistaat". Die Staatsgewalt geht vom Volke aus und wird nach Maßgabe dieser Verfassung und der auf Grund der Verfassung erlassenen Gesetze ausgeübt unmittelbar durch die Gesamtheit der stimmberechtigten Bürger des bremischen Staates, die ihren Willen durch Abstimmung, Volksentscheid oder durch Wahl zur Volksvertretung (Landtag) äußern, mittelbar durch den Landtag (Bürgerschaft) und die Landesregierung (Senat) (§ 2).

Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg nennt den hamburgischen Staat (Freie und Hansestadt Hamburg) eine Republik und ein Land des Deutschen Reichs (Art. 1). Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird nach Maßgabe der Verfassung und der Gesetze ausgeübt (Art. 2).

Die hessische Verfassung bestimmt: Der Volksstaat Hessen bildet als selbständiges Land einen Bestandteil des Deutschen Reichs (§ 1). Alle Staatsgewalt im Volksstaat Hessen geht vom Volke aus. Sie wird ausgeübt teils unmittelbar durch die stimmberechtigten reichsdeutschen Männer und Frauen, die in Hessen wohnen, teils mittelbar durch die Volksvertretung und die Behörden (§ 3).

Das bisherige Fürstentum Lippe nennt sich einen „selbständigen Freistaat im Verband des Deutschen Reichs" (§ 1). Die gesetzgebende Gewalt des Freistaates ruht beim Landtag (§ 2).

Die Lübecksche Landesverfassung besagt: Der Lübecksche Freistaat bildet unter dem Namen „Freie und Hansestadt Lübeck" einen selbständigen Staat des Deutschen Reichs (§ 1). Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird von Senat und Bürgerschaft ausgeübt (§ 2).

Mecklenburg-Schwerin ist nach seiner Verfassung ein Freistaat und ein Glied des Deutschen Reichs (§ 1). Die Staatsgewalt liegt beim Volk. Das Volk übt sie unmittelbar durch Wahl und Abstimmung, mittelbar durch die in der Verfassung bestimmten Organe aus (§ 24).

Mecklenburg-Strelitz nennt sich in seinem Landesgrundgesetz einen „selbständigen und unabhängigen Staat im Rahmen der Deutschen Republik" (§ 1). Mecklenburg-Strelitz ist ein Freistaat, dessen Angehörige sich gemäß den Bestimmungen dieses Landesgrundgesetzes und der übrigen Gesetze selbst regieren (§ 4).

Die Verfassung für den „Freistaat Oldenburg" besagt: Der Freistaat Oldenburg bildet einen selbständigen Bestandteil des Deutschen Reichs. Die Landeshoheit unterliegt nur den aus der Reichsverfassung und den Reichsgesetzen sich ergebenden Beschränkungen (§ 1). Die Staatsgewalt liegt beim Volke. Sie wird dieser Verfassung gemäß durch die Gesamtheit der stimmberechtigten Einwohner ausgeübt (§ 3).

Preußen nennt sich in seiner Verfassung „eine Republik und Glied des Deutschen Reichs" (§ 1). Träger der Staatsgewalt ist die Gesamtheit des Volkes (§ 2). Das Volk äußert seinen Willen unmittelbar durch die

Volksabstimmung (Volksbegehren, Volksentscheid und Volkswahl), mittelbar durch die verfassungsmäßig bestellten Organe (§ 3).

Die sächsische Verfassung bezeichnet Sachsen als einen Freistaat im Deutschen Reiche (Art. 1). Die Staatsgewalt geht vom Volke aus; sie wird nach der Landesverfassung und der Verfassung des Deutschen Reichs durch das Volk, den Landtag und die Behörden ausgeübt (Art. 2). Das Volk äußert seinen Willen durch Wahlen, Volksbegehren und Volksentscheid (Art. 3).

Schaumburg-Lippe nennt sich in seiner Verfassung einen „Freistaat als Glied des Deutschen Reichs" (§ 1). Die gesetzgebende Gewalt des Freistaates ruht beim Landtag (§ 2).

Das Land Thüringen ist nach seiner Verfassung ein „Freistaat und Glied des Deutschen Reichs" (§ 1). Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird ausgeübt durch die stimmberechtigten reichsdeutschen Landeseinwohner, durch den Landtag und die Landesregierung (§ 3).

Die Verfassung Württembergs bestimmt: Württemberg ist ein freier Volksstaat und ein Glied des Deutschen Reichs. Seine Staatsgewalt wird nach den Vorschriften dieser Verfassung und nach den Gesetzen des Deutschen Reichs ausgeübt (§ 1). Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus (§ 3). Das Volk äußert seinen Willen durch Abstimmung und durch Wahl (§ 4).

3. Das Reichsgebiet wird durch die Staatsgebiete der Länder gebildet; den maßgebenden Einfluß auf die Gliederung des Reichs in Länder und ihre Gebietsbegrenzung hat die Reichsverfassung dem Reiche eingeräumt. Im alten Reich war der historische Tatbestand des Jahres 1871 allein maßgebend und das Gebiet der Bundesstaaten in dem territorialen Umfange, in dem sie in das Reich eingetreten waren, verfassungsmäßig geschützt; eine Änderung dieser Gebiete, eine Umgruppierung der Bundesstaaten war nur im Wege einer Verfassungsänderung mit Zustimmung der beteiligten Staaten möglich, da die die Reichsgewalt tragenden, in Art. 1 der alten Verfassung aufgezählten Bundesstaaten durch ihre Fürsten usw. sich vertragsmäßig in dieser Form zu einem ewigen Bunde zusammengeschlossen hatten und jede Änderung dieser Form eine Änderung dieses Vertrages, also einen neuen Vertrag erforderlich machte. Daß heute die Staatsgewalt bei der Gesamtheit des deutschen Volkes ruht, hat zur Folge, daß auch gegen den Willen der Landesregierungen auf Grund des Volkswillens oder von Reichs wegen Umgruppierungen der Länder erfolgen können und daß nicht jede neue Gliederung eine Verfassungsänderung ist. Daher erklärt die neue Reichsverfassung die zurzeit vorhandene Gliederung des Reichs in Länder ausdrücklich als beweglich und abänderbar und regelt in Art. 18 das Verfahren für Änderungen der zurzeit bestehenden Gliederung. Dieses bewegliche Prinzip kann sich in zwei entgegengesetzten Richtungen äußern und verwirklichen: in Trennung und Vereinigung. Der dieses Prinzip regelnde Art. 18 hat zu den am meisten umstrittenen Bestimmungen der neuen Verfassung gehört, bis nach manchen immer wieder verworfenen Kompromissen auf Grund von Vereinbarung der Beteiligten die jetzige Fassung zustande kam, die das Reichsinteresse, die Interessen der Länder wie auch die der Bevölkerung einzelner Teile von Ländern vereinigt und

erreichen soll, daß etwaige unter dem Druck der gegenwärtigen politischen Verhältnisse erfolgende Staatenabtrennungen den Verband des Reichs nicht gefährden. Die jetzt Gesetz gewordene Fassung ist ein Kompromiß, aber ihr Grundgedanke ist der der Stärkung und Erhaltung der Reichseinheit auf Grund einer ökonomisch und sozial besseren einheitlichen Gliederung des Reichs unter Berücksichtigung der Wünsche der Bevölkerung; nicht auf dem Wege des Zwanges oder durch bürokratische Regelung von oben herab, sondern in Anlehnung an die vorhandenen lebendigen Kräfte des deutschen Volkes soll eine organische Gliederung des deutschen Staates zustande kommen.

An der Spitze des Art. 18 steht der Grundsatz, daß die Gliederung des Reichs in Länder unter möglichster Berücksichtigung des Willens der beteiligten Bevölkerung der wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung des Volkes dienen soll. Zu diesem Zweck ist das Reich, als oberster Träger der Souveränität in Deutschland, in erster Linie berufen, die Gliederung innerhalb des Reichs vorzunehmen, und zwar durch ein Gesetz, das unter den erschwerenden Erfordernissen eines verfassungsändernden Gesetzes zustande kommt. Gebietsänderungen innerhalb des Reichs erfolgen also stets durch das Reich und grundsätzlich im gesetzlichen Wege der Verfassungsänderung; dieses Erschwernis gilt jedoch nur, wenn die Änderung durch das Reich allein geschieht, ohne Zustimmung der Beteiligten; soll die Änderung, Abtrennung oder Vereinigung erfolgen mit Zustimmung der Länder, so genügt ein einfaches Reichsgesetz; für die Zustimmung ist ausreichend die Erklärung der Landesregierungen, die ja verfassungsmäßig das Vertrauen der auf breitester demokratischer Grundlage gebildeten Volksvertretungen besitzen müssen; eine Volksabstimmung ist in diesem Falle nicht erforderlich.

Nun ist gerade jetzt vielfach der Fall vorgekommen, daß Landesteile gegen den Willen der Landesregierung sich abtrennen, im Rahmen des Reichs sich selbständig machen oder einem anderen Gliedstaat anschließen wollen; für diese Fälle sieht die Reichsverfassung weiter vor, daß auch gegen den Willen der Landesregierungen der Wille der Bevölkerung mitbestimmend sein soll. Es ist daher in Art. 18 weiter bestimmt, daß ein einfaches Reichsgesetz zu einer Gebietsänderung oder Neubildung auch dann genügt, wenn die Länder nicht zustimmen, aber der Wille der Bevölkerung eines Gebietes es fordert und gleichzeitig ein überwiegendes Reichsinteresse dafür vorliegt. Der Wille der Bevölkerung ist in diesem Falle durch Abstimmung festzustellen; die Abstimmung wird von der Reichsregierung angeordnet, wenn ein Drittel der zum Reichstag wahlberechtigten Einwohner des abzutrennenden Gebietes es durch Volksbegehren verlangt. Die Vorbedingungen dieser Abstimmung sind wesentlich erschwert; notwendig sind: erstens eine Mehrheit von drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen, zweitens muß diese Mehrheit gleichzeitig mindestens die Hälfte aller Wahlberechtigten darstellen, und drittens ist, wenn es sich um Abtrennung kleinerer Gebietsteile handelt, zur Vermeidung von Absplitterungen aus kirchtumspolitischen Interessen erforderlich, daß mindestens der Wille des betreffenden preußischen Regierungsbezirks, bayrischen Kreises oder in anderen Ländern

des entsprechenden Verwaltungsbezirks entscheidend sein soll, die Abstimmung also mindestens auf diesen Bezirk ausgedehnt werden muß, auch wenn das abzutretende Gebiet nur einen Teil dieses Bezirks bildet; eine Ausnahme von diesem dritten Erfordernis gilt aus praktischen Gründen für die sogenannten Enklaven oder Exklaven, d. h. die Gebiete, die mit dem Gesamtbezirk nicht in räumlichem Zusammenhang stehen; in diesem Falle kann auf Grund eines besonderen Reichsgesetzes der Wille der Bevölkerung des abzutretenden Gebietes allein als ausreichend erklärt werden. Auch in den Fällen, in denen der Wille der Bevölkerung mitbestimmend ist, ist weiter ein Reichsgesetz notwendig, das die Reichsregierung nach Feststellung der Zustimmung der Bevölkerung dem Reichstage vorzulegen hat.

Für diese Fälle der Umgliederung auf Wunsch der Bevölkerung einzelner Gebiete und gegen den Willen der Landesregierung ist in den Übergangsbestimmungen der Verfassung (Art. 167) noch eine besondere, wichtige Vorschrift gegeben, die eine Kautel gegen überstürzte Entschlüsse in der gegenwärtigen Zeit von Wirrnissen und Schwankungen sein soll; Art. 167 führt hierfür eine Sperrfrist von 2 Jahren ein; die Bestimmungen des Art. 18 über die Gebietsänderungen oder Neubildungen durch Willen der Bevölkerung bestimmter Gebiete, aber gegen den Willen des beteiligten Landes treten erst 2 Jahre nach Verkündung der Reichsverfassung in Kraft; bis zum 11. August 1921 kann also verfassungsmäßig gegen den Willen Preußens, Bayerns, Hessens, Oldenburgs kein Landesteil in dem vom Feind besetzten Gebiet sich von seinem Bundesstaat loslösen.

4. Die Neugliederung der bisherigen Bundesstaaten des Reichs hat schon vor dem Inkrafttreten der Reichsverfassung begonnen und ist dann auf Grund des Art. 18 in verschiedenen Fällen weitergeführt worden. So haben die beiden Freistaaten Reuß sich durch Beschluß ihres gemeinsamen Landtages vom 4. April 1919 zu einem Volksstaate Reuß mit der Hauptstadt Gera verschmolzen. Diese Verschmelzung wurde durch ein gemeinsames Landesgesetz beider Staaten vom gleichen Tage (Ges.-Samml. S. 27) sanktioniert; ein Reichsgesetz zu dieser Neubildung ist nicht ergangen, da dieser Zusammenschluß vor dem Inkrafttreten der Reichsverfassung erfolgte. Später ging dieser Volksstaat Reuß in dem neuen Staat Thüringen auf. — Eine weitere staatsrechtliche Neuordnung innerhalb der thüringischen Staaten war die Aufhebung der Verbindung der beiden Staaten Coburg und Gotha durch Staatsvertrag vom 12. April 1919, also ebenfalls vor dem Inkrafttreten der Reichsverfassung; ein Reichsgesetz hierzu war auch nicht erforderlich, da keine Neubildung oder Gebietsänderung, sondern nur die Aufhebung einer Realunion erfolgte. Durch Volksabstimmung vom 30. November 1919 — angeordnet durch Coburger Gesetz vom 30. Oktober 1919 — entschied die Bevölkerung Coburgs in der Frage, ob ein Anschluß an Bayern oder an den neugebildeten Staat Thüringen erfolgen solle, für den ersteren. Der Anschluß an Bayern wurde alsdann in einem Staatsvertrag vom 14. Februar 1920 dergestalt geregelt, daß Coburg mit Bayern zu einem einheitlichen Gebiet zusammengeschlossen und die Staatshoheitsrechte über das Gebiet von Coburg auf Bayern übergehen sollten. Dieser Staatsvertrag wurde vom bayrischen Landtag am 11. März 1920 und von der coburgischen

Landesversammlung am 18. März 1920 genehmigt. Darauf beantragten die Landesregierungen von Coburg und Bayern bei der Reichsregierung den Erlaß des nach Art. 18, 2 der Reichsverfassung erforderlichen Vereinigungsgesetzes, das als einfaches Reichsgesetz unter dem 30. April 1920 (RGBl. S. 842) erlassen wurde; in diesem Gesetz wurde der Reichspräsident ermächtigt, den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes im Einvernehmen mit der bayrischen Regierung durch Verordnung zu bestimmen. Durch Verordnung des Reichspräsidenten vom 21. Juni 1920 (RGBl. S. 1329) wurde dann als dieser Zeitpunkt der 1. Juli 1920 bestimmt. — Dieser Vorgang ist die erste praktische Anwendung des Art. 18, Abs. 1 und 2; der von Coburg veranlaßten Volksabstimmung bedurfte es allerdings nach der Verfassung nicht, da die beteiligten Landesregierungen zustimmten; sie erfolgte nur deshalb, um festzustellen, ob die Stimmung der Bevölkerung für den Anschluß an Bayern oder für den an Thüringen war. — Parallel mit diesem Anschluß des Freistaates Sachsen-Coburg an Bayern lief der Zusammenschluß der übrigen thüringischen Freistaaten (Sachsen-Weimar-Eisenach, Sachsen-Meiningen, des neu zusammengeschlossenen Volksstaates Reuß, Sachsen-Altenburg, Sachsen-Gotha, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen). Die Regierungen dieser Staaten schlossen im Jahre 1919 einen Gemeinschaftsvertrag mit dem Zwecke der Vorbereitung einer gänzlichen Verschmelzung aller dieser Staaten zu einem Staate Thüringen, ferner zum Zwecke der Vereinigung mit preußischen Gebietsteilen durch Verhandlungen mit dem Freistaat Preußen. Unter dem 4. Januar 1920 konnte der Gemeinschaftsvertrag über den Zusammenschluß der thüringischen Staaten verkündet werden; durch ein Nachtragsgesetz vom 28. Januar 1920 wurde der Gemeinschaftsvertrag dahin ergänzt, daß die Gemeinschaft ihre Verfassung und Organisation zu regeln befugt sei. In Vollzug des Gemeinschaftsvertrages wurde als Vertretung der beteiligten Landesregierungen ein Staatsrat, bestehend aus 11 Mitgliedern, als Ausschuß der Volksvertretungen der zugehörigen Länder ein Volksrat aus 39 Mitgliedern gebildet. Dieser beantragte bei der Reichsregierung den Erlaß des die Vereinigung aussprechenden Reichsgesetzes, das auch unter dem 30. April 1920 (RGBl. S. 841) erging und sofort in Kraft trat. Da die Regierungen der unmittelbar beteiligten Länder ihre Zustimmung erklärt hatten, war eine Volksabstimmung nicht notwendig; die Vereinigung konnte nach Art. 18 im Wege des einfachen Reichsgesetzes ausgesprochen werden. Auf diese Weise entstand ein neuer Staat Thüringen mit 1584000 Einwohnern, der im Reichsrat mit 2 Stimmen vertreten ist. Da es sich hier um die Neubildung eines Landes handelt, ist mit dieser Neubildung auch eine neue Staatsangehörigkeit, die thüringische*), entstanden. Die weitere Absicht des Gemeinschaftsvertrages, auch preußische Gebietsteile, insbesondere die in Thüringen liegenden Exklaven, dem neuen thüringischen Gesamtstaat einzuverleiben, konnte noch nicht verwirklicht werden.

Außerdem ist, im Prinzip wenigstens, die Bildung eines neuen Landes Oberschlesien gesetzlich festgelegt, und zwar durch das verfassungs-

*) Vgl. unten § 42.

ändernde Gesetz vom 27. November 1920 (RGBl. S. 1987), das dem Art. 167 der Reichsverfassung zwei neue Absätze hinzufügt. Der für die Bildung dieses Landes Oberschlesien eingeschlagene Weg weicht von dem in der Verfassung für die Neubildung von Ländern sonst vorgesehenen Verfahren aus politischen, mit der durch den Friedensvertrag vorgesehenen Volksabstimmung zusammenhängenden Gründen in verschiedenen Richtungen ab. Erstens wird hier eine Ausnahme von der in Art. 167, Abs. 1 festgelegten zweijährigen Sperrfrist für die Neubildung von Ländern auf Grund von Volksbegehren zugelassen; ferner wird hier das sonst zur Sanktionierung der Abstimmung vorgesehene Reichsgesetz vorweg genommen und schon vor der Abstimmung erlassen, und schließlich wird die Form der Abstimmung dadurch erleichtert, daß auf den besonderen Antrag von einem Drittel der Wähler auf Herbeiführung einer Volksabstimmung (das Volksbegehren auf Abstimmung) verzichtet und die Abstimmung, ohne daß ein solches Verlangen vorliegt, verfügt wird. Dieses verfassungsändernde Gesetz bestimmt, daß in der preußischen Provinz Oberschlesien binnen zweier Monate, nachdem sie wieder unter deutsche Verwaltung zurückgekehrt ist, eine Volksabstimmung stattzufinden hat, ob ein Land Oberschlesien gebildet wird; wird in der Volksabstimmung diese Frage bejaht, so ist das Land unverzüglich zu bilden, ohne daß es eines weiteren Reichsgesetzes bedürfe; alsdann ist eine Landesversammlung zu wählen, welche die Landesregierung zu bilden und über die Landesverfassung zu beschließen hat; den Wahltag und die Wahlordnung zur Landesversammlung sowie den Zeitpunkt für die Bildung des Landes Oberschlesien bestimmt der Reichspräsident; mit der Bildung des Landes Oberschlesien entsteht eine neue oberschlesische Staatsangehörigkeit.

Außer diesen bereits vollzogenen und gesetzlich festgelegten Neubildungen schwebt zurzeit noch eine ganze Reihe anderer Projekte: die Verschmelzung der Länder Waldeck und Schaumburg-Lippe mit Preußen, die Vereinigung der beiden Mecklenburg und ihr Zusammenschluß mit Lübeck, die Verschmelzung Württembergs mit Baden, die Vereinigung Oldenburgs mit den hannoveranischen Bezirken Aurich und Osnabrück, die Bildung eines Großhessens und andere Gedanken einer großen Flurbereinigung in Deutschland. Im Reichsministerium des Innern ist eine Zentralstelle für die Neugliederung des Reichs geschaffen worden; fernerhin ist eine Kommission berufen, die aus Vertretern der einzelnen Länder, aus führenden Berufsinteressenten, Volkswirtschaftlern und Verwaltungsbeamten bestehen soll, um prinzipiell zu der Frage einer neuen. rationellen Gliederung des Reichs Stellung zu nehmen.

5. Wenn bei Gebietsänderunger Streitigkeiten über die Vermögensauseinandersetzung entstehen, so entscheidet auf Antrag einer Partei der Staatsgerichtshof des Deutschen Reichs*) (Art. 18, 108).

6. Ebenso entscheidet der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zu ihrer Entscheidung besteht (Art. 19). Der Staatsgerichtshof

*) Über Zusammensetzung und Verfahren des Staatsgerichtshofes bei diesen Entscheidungen vgl. unten § 39.

für das Deutsche Reich entscheidet also nur subsidiär, und tatsächlich haben auch die Länder in ihren Verfassungen größtenteils bereits die Landes-Staatsgerichtshöfe oder andere Gerichtshöfe zur Entscheidung solcher Streitigkeiten vorgesehen. So war schon unter Gültigkeit der alten Reichsverfassung durch die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 13. Oktober 1879 zur Entscheidung über Verfassungsstreitfragen zwischen Senat und Bürgerschaft das Reichsgericht für zuständig erklärt worden, und ein Reichsgesetz vom 14. März 1881 (RGBl. S. 37) legte diese Zuständigkeit reichsgesetzlich fest. In Lübeck ist nach der Verfassung für die Verfassungsstreitigkeiten als zuständiges Gericht das hanseatische Oberlandesgericht vorgesehen. Ferner ist in Bayern durch das Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 21. Juni 1920 (GVBl. S. 323) bestimmt, daß der beim obersten Landgericht gebildete bayrische Staatsgerichtshof zuständig ist zur Entscheidung über Verfassungsbeschwerden sowie über Verfassungsstreitigkeiten zwischen Landtag und Regierung. Ebenso entscheidet in Preußen, in Mecklenburg-Schwerin, in Oldenburg und in Thüringen nach der Landesverfassung über Verfassungsstreitigkeiten ein nach näherer Vorschrift der Landesverfassung oder eines Landesgesetzes gebildeter Landes-Staatsgerichtshof.

7. Der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich ist ferner zuständig zur Entscheidung von Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern oder zwischen dem Reich und einem Lande. Bisher wurden solche Streitigkeiten durch den Bundesrat erledigt, nunmehr sollen alle Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art, d. h. also Streitigkeiten, die irgendwie die Ausübung von Landeshoheitsrechten betreffen, nicht vom Reiche kraft Hoheitsrechts erledigt werden, sondern durch Spruch einer unabhängigen Gerichtsbehörde. Soweit in der bisherigen Gesetzgebung anderweitige Gerichtshöfe des Reichs zuständig sind (z. B. der Reichsfinanzhof, das Reichswirtschaftsgericht usw.), bleibt diese Zuständigkeit unberührt. Das Urteil des Staatsgerichtshofes wird durch den Reichspräsidenten vollstreckt, dem hierfür die außerordentlichen Maßnahmen des Art. 48 zur Verfügung stehen.

§ 12. Die Organe des Reichs und der Länder im allgemeinen.

1. Die vom Volke ausgehende Staatsgewalt kann sich in verschiedener Form äußern und durch verschiedene Organe ausgeübt werden; die Republiken zeigen daher eine mannigfache Gestalt, deren Hauptformen wir als die Präsidentschaftsrepublik, die parlamentarische Republik und die Republik mit kollegialer Spitze unterscheiden. Der wichtigste und grundlegende Typus der Präsidentschaftsrepublik ist die nordamerikanische Republik, die sich aus einem 1786 gegründeten Staatenbund durch die Verfassung vom 17. September 1787 zu einem einheitlichen Bundesstaat umgewandelt und in konsequenter Durchführung der damals modernen Lehre von der Teilung der Gewalten die gesetzgebende Gewalt dem Kongreß, die ausübende Gewalt einer Einzelperson, dem Präsidenten, übertragen hat, demgegenüber die erste Kammer des Kongresses, der Senat, nur einige

Kontrollbefugnisse hat. Es ist demnach in dieser Verfassung, die seither in ihren Grundzügen unverändert geblieben ist und der, abgesehen von den nordamerikanischen Gliedstaaten, auch die meisten mittel- und südamerikanischen Republiken gefolgt sind, die Ausübung der vom Volke ausgehenden Staatsgewalt auf zwei vom Volke gewählte, nebeneinander bestehende Organe übertragen, den Kongreß, der die Legislative, die Gesetzgebung, hat, und den Präsidenten, der die Exekutive, die ausübende Gewalt, die Regierung, in seiner Hand hält. Demgegenüber hat die parlamentarische Republik nur ein Organ der Volkssouveränität, das Parlament; ihr Grundtypus ist die französische Verfassung. In ihrer ersten republikanischen Form, fast gleichzeitig wie die nordamerikanische entstanden, war für sie von vornherein bezeichnend die Abneigung gegen ein Einzel-Staatsoberhaupt überhaupt und gegen die Übertragung von Selbständigkeitsrechten auf ein solches; die erste sogenannte Constitution Girondine von 1793 übertrug die oberste Exekutivgewalt einem Rate von 7 Mitgliedern, an dessen Stelle später (1795) ein Direktorium von 5 Mitgliedern und schließlich (1799) 3 Konsuln traten, die sämtlich von der Gesetzgebenden Versammlung gewählt wurden. Erst die republikanische Verfassung von 1848 brachte einen Präsidenten, aber nur als vollziehenden Beamten der Republik, und ihr folgte die Verfassung von 1871 (Dekret vom 31. August 1871 und Gesetz vom 13. März 1873), die einen Präsidenten mit hauptsächlich repräsentativen Funktionen einsetzte. Frankreich hat demnach im Gegensatz zu dem Dualismus in Amerika nur ein einziges Organ der Volkssouveränität, das Parlament; der Präsident ist vom Parlament gewählt und ihm gegenüber ohne Selbständigkeitsrechte; er ist nur das formelle Oberhaupt des Staates. Während der amerikanische Präsident sein eigener Ministerpräsident, leitender Chef der Regierung und — außer in den die Gesetzgebung berührenden Fragen — vom Parlament unabhängig ist, ist in Frankreich Ministerium und Regierung vom Präsidenten getrennt und nicht ihm, sondern dem Parlament verantwortlich; die Regierung, die ausübende Gewalt, liegt in der Hand des dem Parlamente in allen Fragen verantwortlichen Ministerpräsidenten, während der Präsident mehr dekorative Person, Repräsentant des Staates ist. — Als besondere Form der parlamentarischen Republik finden wir z. B. in der Schweiz die Einrichtung, daß an Stelle einer Einzelperson neben dem Parlament ein Kollegium die oberste Spitze des Staates darstellt und die vollziehende Gewalt ausübt; dies Kollegium ist von der Volksvertretung gewählt und von dieser abhängig.

2. Unsere neue Verfassung hat sich keinem dieser Systeme angeschlossen, sondern ist ihren eigenen, der Eigenart der deutschen Verhältnisse angepaßten Weg gegangen. Sie hat sich zwar für ein persönliches Staatsoberhaupt, den Reichspräsidenten, entschieden, der direkt vom Volke erwählt wird und dadurch eine Unabhängigkeit und besondere Selbständigkeit dem Parlament gegenüber erhält; aber sie hat die Reichsregierung nicht mit dem Staatsoberhaupt kombiniert, sondern sie von ihm losgelöst und zum Parlament in Beziehung gebracht, diesem verantwortlich gemacht. Das Amt des Reichspräsidenten hat sie aber über das eines Repräsentanten und Zusammensetzer des Kabinetts hinaus mit wichtigen Rechten ausgestattet, so daß es

ein bedeutsames Organ der Volkssouveränität ist. Das überragende und wichtigste Organ, in dem sich die vom Volke ausgehende Gewalt äußert, ist jedoch der Reichstag, der die volle Gesetzgebungsgewalt und die ständige Kontrolle über die Regierung hat. Zwischen dem Präsidenten und dem Reichstag steht die Reichsregierung, die das Bindeglied ist zwischen dem Reichspräsidenten, der sie ernennt, und dem Reichstag, dem sie in allen Handlungen verantwortlich und dessen Vertrauen Voraussetzung für ihre Tätigkeit ist. Die Reichsverfassung hat also neben die vorerwähnten drei Hauptformen der republikanischen Staatsorganisation eine vierte gesetzt, die der parlamentarisch-demokratischen Republik.

Neben diese drei Reichsorgane, Reichspräsident, Reichstag, Reichsregierung, tritt als viertes, aus dem bundesstaatlichen Charakter des Reichs entspringendes und an Gesetzgebung wie Verwaltung beteiligtes Organ der Reichsrat, die Vertretung der Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs, und schließlich als fünftes, aus der neuzeitlichen Wirtschaftsorganisation erwachsen, der Reichswirtschaftsrat, dem eine Mitwirkung bei der wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzgebung zusteht.

3. Dem Charakter als Einzelstaat, dem begrenzten Aufgabenkreis und dem geringen Gebiete entsprechend, sind die auf der Volkssouveränität beruhenden Organe der Länder wesentlich einfacher konstruiert als im Reich.

Ein dem Reichspräsidenten entsprechendes Staatsoberhaupt mit eigenen Selbständigkeitsrechten ist den Landesverfassungen unbekannt. Zwar haben Baden, Hessen und Württemberg in ihren Verfassungen die Einrichtung eines Staatspräsidenten geschaffen, aber der Staatspräsident dieser Länder ist nicht Staatsoberhaupt, nicht Präsident einer Republik mit den Rechten eines solchen auf bestimmte Zeit gewählt, sondern in Wirklichkeit nur Ministerpräsident, Vorsitzender des Staatsministeriums, gewählt auf unbestimmte Zeit und abhängig vom Vertrauen der Volksvertretung, deren Mißtrauensvotum auch ihn zum Rücktritt nötigt. In den übrigen Ländern hat die Landesverfassung auch auf diese äußerliche Bezeichnung eines Repräsentanten des Staates verzichtet; in Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Preußen, Bayern und Sachsen stehen Ministerpräsidenten an der Spitze des Staates, in den Hansestädten Bürgermeister, in Thüringen und Schaumburg-Lippe Vorsitzende der Landesregierung, in Mecklenburg-Strelitz und Braunschweig ein Vorsitzender des Staatsministeriums, in Anhalt der Vorsitzende des Staatsrates und in Lippe ein Vorsitzender des Landespräsidiums.

Anders geregelt ist in den Ländern auch die Schaffung der Regierung. Sie wird — da in den Ländern ein Staatsoberhaupt mit Selbständigkeitsrechten nicht besteht — hier von der Volksvertretung allein durch Wahl oder wahlmäßige Berufung geschaffen und bestellt und ist dem parlamentarischen System entsprechend vom Vertrauen der Volksvertretung abhängig. Die Bezeichnung und Einrichtung der Landesregierung ist in den Ländern verschieden; in Bayern, Sachsen und Hessen führt die Landesregierung die Bezeichnung Gesamtministerium, in Baden, Braunschweig, Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz, Oldenburg, Preußen und Württemberg Staatsministerium,

in Thüringen Landesregierung (Staatsministerium), in Schaumburg-Lippe Landesregierung, in Anhalt Staatsrat, in Lippe Landespräsidium und in den Hansestädten Senat.

Das wichtigste Organ der vom Volke ausgehenden Staatsgewalt in den Ländern, der Landeshoheit, ist die Volksvertretung, die regelmäßig Landtag, in den Hansestädten Bürgerschaft heißt. Der Landtag (die Bürgerschaft) ist das Organ der Länder für die Gesetzgebung, die Bildung und die Kontrolle der Regierung. Die Regierungsform der Länder ist aber wie im Reich keine rein parlamentarische; in allen Landesverfassungen tritt als ergänzende unmittelbare demokratische Einrichtung neben die Volksvertretung das Volk selbst mit seiner eigenen Abstimmung; in Baden und Hessen ist bei Verfassungsänderungen die Volksabstimmung obligatorisch vorgeschrieben, sonst ist sie nur fakultativ; sie kann von einem Teil der Wähler, in fast allen Ländern auch von den Landesregierungen, herbeigeführt werden (in Preußen ist der Regierung dieses Recht nicht gegeben). Wir finden also in allen Ländern die Einrichtung, daß das Volk berechtigt ist, berichtigend dem Parlament gegenüberzutreten, selbst Rechte der Gesetzgebung auszuüben und sogar durch Volksabstimmung den Landtag aufzulösen. Damit hat auch die Staatsform der Länder die Charaktermerkmale der parlamentarisch-demokratischen Republik mit einer kollegialen Spitze. Dadurch, daß die Regierungen der Länder (mit Ausnahme Preußens) das Recht haben, gegen Beschlüsse des Landtages an das Volk zu appellieren und durch dessen Entscheidung Landtagsbeschlüsse unwirksam zu machen, wird ihre Stelle über die einer parlamentarischen Regierung hinaus wesentlich verstärkt. In verschiedenen Ländern (Anhalt, Hessen, Sachsen und Württemberg) kann die Landesregierung auch eine Volksabstimmung über die Auflösung des Landtages herbeiführen und so einen ihr nicht genehmen Landtag beseitigen, in Oldenburg kann sie sogar selbständig unmittelbar den Landtag auflösen. Derselbe Gedanke, der im Reiche dazu führte, unter Ablehnung des reinen Parlamentarismus neben dem Reichstag im Reichspräsidenten ein weiteres demokratisches Organ zu schaffen, das in geeigneten Fällen die Macht des Parlaments beschränkt, seine Entscheidungen anhalten, korrigieren lassen und eine der Volksanschauung nicht mehr entsprechende Volksvertretung auflösen kann, hat in verschiedenen Ländern dazu geführt, der Landesregierung als dem in Ermangelung eines formellen Staatsoberhauptes einzigen Organ der Staatsgewalt besondere Selbständigkeitsrechte beizulegen, die sonst nur mit dem Staatsoberhaupt verbunden zu sein pflegen. Durch diese verfassungsmäßige Verleihung besonderer Selbständigkeitsrechte erhält in diesen Ländern die Regierung, einmal vom Landtag zu ihrem Amte berufen, eine besonders starke Stellung gegenüber dem Landtag, die sich in manchen Bundesstaaten (insbesondere in Lübeck, auch in den anderen Hansestädten, ferner in Anhalt und Oldenburg) sogar zu einer vollen, in der Verfassung deutlich ausgedrückten Mitwirkung bei der Gesetzgebung steigert. In diesen Ländern haben die Regierungen, obwohl sie nach parlamentarischem System gebildet werden, doch tatsächlich einen ganz anderen Charakter als den einer parlamentarischen Regierung; sie sind in

Wirklichkeit Erste Kammern, die gleichzeitig die Regierungsgeschäfte erledigen, und dieser ihr besonderer Charakter wird zum Teil auch durch die äußere Bezeichnung (in Hansestädten „Senat", in Anhalt „Staatsrat") ausgedrückt.

Von dieser mehr tatsächlichen als verfassungsmäßig ausgedrückten Erscheinung abgesehen, herrscht in allen deutschen Ländern das Einkammersystem. Nur Preußen hat ein Zweikammersystem besonderer Art eingeführt; es hat mit Rücksicht auf die Größe und wirtschaftliche Verschiedenheit des Landes ein besonderes Organ zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und der Verwaltung des Staates, den Staatsrat geschaffen, dessen Rechte der Mitwirkung bei der Gesetzgebung ähnlich geregelt sind wie die des Reichsrates; er ist kein vollberechtigtes Organ zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung, in der Regel sind ihm die Gesetzesvorlagen nur zur gutachtlichen Beratung vorzulegen; aber es steht ihm gegen die vom Landtag beschlossenen Gesetze das Recht des Einspruchs zu. Dieser Einspruch wird hinfällig, wenn der Landtag seinen früheren Beschluß mit Zweidrittelmehrheit erneuert, er wird wirksam, wenn bei der erneuten Beschlußfassung des Landtages nur eine einfache Mehrheit erreicht wird, es sei denn, daß der Landtag über die Frage einen Volksentscheid herbeiführt, der seinen Beschluß bestätigt. Verstärkt ist die Mitwirkung des Staatsrates zur vollen Gleichberechtigung in Haushaltsfragen, wenn der Landtag Ausgaben beschließen will, die über den Regierungsvorschlag hinausgehen. Hier ist die Zustimmung des Staatsrates zur Bewilligung der Ausgabe stets erforderlich; der Staatsrat kann außerdem auch durch Beschluß einen Volksentscheid über die Auflösung des Landtages herbeiführen. — Wir haben also in Preußen die Staatsform der parlamentarisch-demokratischen Republik mit dem Zweikammersystem, nämlich eine zweifache Vertretung des Volkes, eine unmittelbare Vertretung des Gesamtvolkes, den Landtag, und eine mittelbare, nach Provinzen und Provinzialinteressen berufene Vertretung der Bevölkerung der einzelnen Provinzen, den Staatsrat.

Wir finden also bei Betrachtung der Regierungsform und der Regierungsorgane in den Ländern kein einheitliches Bild, sondern die verschiedensten Nuancen des parlamentarisch-demokratischen Systems; von der im vollen Sinne parlamentarischen Regierung in Preußen, der auch das Recht des Anrufs der Volksentscheidung zur Revision der Beschlüsse des Landtages oder zu seiner Auflösung versagt ist, bis zur gleichberechtigt bei der Gesetzgebung mitwirkenden Regierung in Lübeck sind die verschiedensten Zwischenstufen festzustellen; die Einzelheiten werden unten im § 25 behandelt.

4. Die der alten Reichsverfassung ihr besonderes Gepräge gebende Stellung Preußens im Reiche ist völlig verändert und die führende Rolle, die dieser größte Bundesstaat früher im Reiche hatte, beseitigt. Diese Hegemonie Preußens beruhte darauf, daß das Präsidium des Reichs der Krone Preußens zustand und daß — zwar nicht kraft ausdrücklicher Verfassungsvorschrift, aber nach dem Charakter der Verfassung und unter dem Zwang einzelner Bestimmungen derselben — der Reichskanzler gleich-

zeitig preußischer Ministerpräsident war, daß Preußen ferner den Vorsitz und die Geschäftsführung im Bundesrat und seinen wichtigsten Ausschüssen führte und wichtige Vorrechte bei der Gesetzgebung über Militärwesen, Kriegsmarine, Zölle und Verbrauchssteuern hatte. Die Verbindung Preußens mit dem Reichspräsidium und die Personalunion zwischen Reichskanzler und preußischem Ministerpräsidenten ist in der neuen Verfassung, größtenteils mit Rücksicht auf die süddeutschen Staaten, ebenso restlos entfernt worden wie seine Vorrechte bei der Gesetzgebung und Verwaltung. Preußen wird in der heutigen Verfassung genau so behandelt wie jedes andere deutsche Land. Aber wenn auch die gesetzgebende Hegemonie aus der Verfassung entfernt ist, so bleibt doch das tatsächliche Übergewicht Preußens bestehen, das auf seiner Größe (drei Fünftel des gesamten Umfangs des Reichs) und seiner hohen Stimmenzahl im Reichsrat (22 Stimmen von 55) beruht; auch künftig wird Preußen in der Reichsgesetzgebung einen bestimmenden Einfluß ausüben; eine Vorlage gegen den Widerspruch Preußens durch den Reichsrat zu bringen, wird praktisch kaum möglich sein.

Bei dieser Sachlage bedeutet die Aufgabe der früheren Personalunion zwischen dem Reiche und Preußen eine Schwächung der Reichsgewalt. Während die neue Verfassung sonst überall darauf bedacht ist, die Reichsgewalt über das Maß der früheren Verfassung zu steigern, ist hier tatsächlich infolge der völligen Loslösung der Reichsregierung von der über die Verwaltungsexekutive im größten Teil des Reichs verfügenden preußischen Regierung eine Minderung der Reichsgewalt eingetreten. Die Richtlinien der Politik im Reiche und in Preußen mußten früher mit Notwendigkeit dieselben sein und somit auch die Handhabung der Verwaltung im größten Teil des Reichs übereinstimmen; jetzt, wo die beiderseitigen Regierungen unabhängig voneinander sind, wo die Wahlperioden des Reichstages und des Landtages sich zeitlich nicht decken und somit, der verschiedenen Parteizusammensetzung des Parlaments entsprechend, auch die Regierungen politisch ganz verschieden zusammengesetzt sein können, besteht die Möglichkeit, daß politische Unstimmigkeiten über die Grundsätze der Politik und Geschäftsführung des Staates nach innen auftreten können, die geeignet sind, die Reichsgewalt und die Autorität der Reichsregierung zu schädigen*).

---

*) Anregungen und Vorschläge, wieder eine engere Verbindung des Reichs mit Preußen zu schaffen, sind in letzter Zeit wiederholt gemacht worden; dieses Problem und die mit ihm im Zusammenhang stehende Frage der Neugliederung der Länder wird die wichtigste, auch die schwierigste Aufgabe der Weiterentwicklung der Reichsverfassung sein.

Zweiter Abschnitt.

Die Volksvertretungen.

§ 13. Der Reichstag.

1. Höchstes Organ und oberster Träger der Staatsgewalt im Reiche ist der Reichstag; als Repräsentant des einheitlichen deutschen Volkes, von dem die Staatsgewalt ausgeht (Art. 1), verkörpert er die Souveränität des Reichs. Darin liegt sein wesentlicher Unterschied zum Reichstag der früheren Verfassung. Früher war die Souveränität des Reichs im Bundesrat verkörpert, und der Reichstag stand nur neben diesem als das ihn konstitutionell beschränkende und bei der Gesetzgebung mitwirkende Organ. Jetzt ist der Reichstag das Organ der Gesetzgebung, der ordentliche gesetzgebende Faktor des Reichs; die Fülle der Gesetzgebung kommt ihm — grundsätzlich nur ihm — zu: „Die Reichsgesetze werden vom Reichstag beschlossen" (Art. 68). Der Reichstag ist das Zentralorgan der Reichsgewalt. In seiner Hand liegt die Gesetzgebung und die Kontrolle der Reichsregierung; er ist das Organ, von dem die Reichsregierung das Vertrauen nehmen muß, und das berechtigt ist, durch Entziehung dieses Vertrauens die Reichsregierung abzuberufen; ebenso ist er berechtigt, die Reichsregierung sowohl wie den Reichspräsidenten vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen; er kann auch unter bestimmten Voraussetzungen die Abberufung des Reichspräsidenten vom Volke verlangen. Der Reichstag hat somit überwiegende Machtmittel, und damit besitzt das staatliche System alle Kennzeichen, die wir unter dem Worte „Parlamentarismus" zusammenfassen. Jedoch ist dieser Parlamentarismus nicht unbeschränkt; die Verfassung hat Vorsorge getroffen, um dieses Parlament nicht zum alleinigen, unbeschränkten politischen Faktor sich auswachsen zu lassen; sie hat durch andere Einrichtungen die parlamentarische Demokratie der unmittelbaren Demokratie wieder angenähert. Der Reichstag kann vom Volke berichtigt werden, sowohl in seinen Beschlüssen als auch in seiner Ablehnung, bestimmte Gesetze zu schaffen. Ferner hat der Reichspräsident das Recht, in gewissen Fällen sogar die Pflicht, die Entscheidung des Volkes anzurufen. Er ist befugt, den Reichstag aufzulösen, jedoch nur einmal aus gleichem Anlaß. Der Vertretung der Länder, dem Reichsrat, ist eine erhebliche Mitwirkung bei der Gesetzgebung des Reichs eingeräumt; er ist berechtigt, Einspruch gegen Reichstagsbeschlüsse zu erheben und dadurch ein — allerdings nicht unüberwindliches — Veto gegen die gesetzgeberischen Absichten des Reichstages einzulegen.

2. Der Reichstag kommt durch Wahlen zustande. Die Abgeordneten, deren Zahl nicht feststeht, sondern von der Bevölkerungszahl und der

Wahlbeteiligung abhängt, werden nach Art. 22 der Reichsverfassumg in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über 20 Jahre alten Männern und Frauen gewählt, und zwar nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Diese Bestimmung ist eine bedeutende Erweiterung im Sinne der Demokratie gegenüber den bisherigen Vorschriften, die das aktive Wahlrecht nur jedem männlichen, über 25 Jahre alten Deutschen gab. Während das bisher in Deutschland übliche Repräsentativsystem bei den Wahlen wirtschaftlich wichtige Volksgruppen oder politische Anschauungen nicht zur Geltung kommen ließ, wenn sie nur eine geringe und zersplitterte Zahl von Zugehörigen aufweisen, will das Proportionalsystem erreichen, daß die Volksvertretung im verkleinerten Maßstabe die Interessengliederung und politische Anschauung der Bürger abbilden soll. Das Proportional- oder Verhältniswahlsystem erstrebt eine Verteilung der Abgeordnetensitze auf die einzelnen Parteien möglichst genau nach dem Verhältnis, wie sämtliche abgegebenen Stimmen auf die Kandidaten der einzelnen Parteien entfallen.

Die näheren Bestimmungen über die Durchführung dieser Wahlgrundsätze sind nicht in der Verfassung enthalten, sondern im Reichswahlgesetz vom 27. April 1920 (RGBl. S. 627), in dessen Ausführung die Reichswahlordnung vom 21. Dezember 1920 (RGBl. S. 2171) ergangen ist. Einen gewissen Vorläufer hatte dieses Gesetz in der Verordnung über die Wahlen zur Verfassunggebenden Nationalversammlung vom 30. November 1918 (RGBl. S. 1345); schon diese hatte die Verhältniswahl eingeführt, und zwar in der Weise, daß das Reich in 36 Wahlkreise mit je einer Anzahl von Abgeordneten eingeteilt war, die zwischen 5 und 17 betrug und so ermittelt waren, daß auf 150000 Einwohner ein Abgeordneter entfiel. Die verhältnismäßige Verteilung der Abgeordnetensitze auf die Wahlvorschläge erfolgte nach der relativen Höhe der für die einzelnen Wahlvorschläge abgegebenen Stimmen (Höchstzahlensystem, auch System d'Hondt genannt). Es wurden zu diesem Zwecke die auf die einzelnen Wahlvorschläge abgegebenen Gesamtstimmenzahlen nacheinander durch 1, 2, 3, 4 usw. geteilt, bis von den sich hierbei ergebenden Teilzahlen so viele Höchstzahlen der Größe nach ausgesondert werden konnten, wie Abgeordnete zu wählen sind; jeder Wahlvorschlag erhielt so viel Abgeordnetensitze, wie auf ihn Höchstzahlen entfielen. Dieses Wahlsystem wies verschiedene Mängel auf und wurde lebhaft kritisiert, insbesondere, weil es die großen Parteien begünstigte und die Möglichkeit der Überstimmung kleiner Wahlgruppen gab. Das Reichswahlgesetz vom 27. April 1920 suchte daher das Verhältniswahlsystem auf eine gerechtere, wenn auch etwas kompliziertere Grundlage zu setzen und folgte hierbei dem Vorbild des badischen Wahlgesetzes. Es stützt sich in der Durchführung der Verhältniswahl auf das sogenannte automatische System, nach welchem jede Partei gleichmäßig so viel Abgeordnete erhalten soll, als der auf sie im ganzen Reichsgebiet entfallenden Stimmenzahl entspricht. Als gesetzliche Verteilungszahl gibt das Gesetz die Zahl 60000, d. h. das Reich ist in größere Wahlkreise eingeteilt, und es entfallen auf jeden Kreiswahlvorschlag so viel Abgeordnetensitze, daß je einer auf 60000 für ihn abgegebene Stimmen kommt; die Zahl der Abgeordneten

ist also von vornherein unbestimmt und ergibt sich erst aus der Wahlbeteiligung; die Mandatszahlen der einzelnen Parteien stehen in demselben Verhältnis zueinander wie die Stimmenzahlen*). Es sind nun noch, um eine gerechte und verhältnismäßige Verteilung aller abgegebenen Stimmen zu erreichen, die bei dieser Verteilung übrigbleibenden Stimmen unterzubringen und zu verwerten. Dies kann nach dem Gesetz in zweifacher Weise erfolgen, je nach Wahl der Parteien für den einzelnen Wahlkreis. Es sind immer mehrere örtlich zusammenhängende Wahlkreise zu einem Wahlkreisverband zusammengefaßt, innerhalb dessen mehrere Kreiswahlvorschläge miteinander verbunden werden können. Damit können Wählergruppen eines Wahlkreises sich mit Wählergruppen eines benachbarten Wahlkreises verbinden und einen gemeinsamen Wahlvorschlag einreichen, der für mehrere oder alle zum gleichen Wahlverbande gehörigen Wahlkreise gilt; haben die Parteien hiervon Gebrauch gemacht, so werden die im Wahlkreisverband auf die verbundenen Wahlvorschläge entfallenen Reststimmen in der Weise zusammengezählt, daß grundsätzlich auf je 60000 Reststimmen ein weiterer Abgeordnetensitz auf die Kreiswahlvorschläge nach der Zahl ihrer Reststimmen entfällt. Zur Verwertung der Reststimmen, die dann noch übrigbleiben, nachdem sie auch im Wahlkreisverband verrechnet sind, oder zur Verwertung der in den Wahlkreisen übrigbleibenden Reststimmen, wenn die Parteien überhaupt davon abgesehen haben, mehrere Kreiswahlvorschläge miteinander zu verbinden, dient die Reichsliste oder der Reichswahlvorschlag. Abgesehen von dem unmittelbaren Zweck der Reichsliste, die Reststimmen zu verrechnen, ist damit den Parteien auch die Möglichkeit gegeben, Kandidaten von besonderer parlamentarischer Erfahrung und hervorragender politischer Bedeutung in das Parlament zu bringen, ohne sie dem Kampfe der örtlichen Interessen auszusetzen. Durch die Einführung der Reichsliste kommt jeder Wähler in die Lage, durch seine Stimme gleichzeitig seinem örtlichen Vertrauensmann, der die Bedürfnisse seines Bezirkes kennt, und den berufenen Führern seiner politischen Anschauung zur Wahl zu verhelfen. Die Verrechnung der Reststimmen auf die Reichsliste (Reichswahlvorschlag) erfolgt in der Weise, daß die in allen Wahlkreisen oder Wahlkreisverbänden auf die Reichswahlvorschläge entfallenen Reststimmen zusammengezählt und grundsätzlich jedem Reichswahlvorschlag auf je 60000 Reststimmen ein Abgeordnetensitz zugeteilt wird. Dadurch, daß es in das Ermessen der Wählergruppen gestellt ist, ob sie nur Kreiswahlvorschläge einbringen oder auch mehrere Kreiswahlvorschläge miteinander verbinden, ist ein elastisches Verfahren ermöglicht, das den örtlichen Bedürfnissen der Parteien Rechnung trägt. Die Parteien haben es also bei Vorbereitung der Wahl in der Hand, zu bestimmen, ob die Reststimmen in den Wahlkreisen unmittelbar auf die Reichsliste ihrer Partei verrechnet oder ob sie zunächst im Wahlkreisverband ihren Kreiswahlvorschlägen zugezählt werden.

Nach dem Gesetz ist jeder Reichsangehörige wahlberechtigt, der am

*) Es ist zurzeit eine Bestrebung im Gange, diese Verteilungsziffer zu erhöhen, um eine Verkleinerung des jetzt 469 Mandate zählenden Reichstages und damit einen beschleunigteren Geschäftsgang zu ermöglichen.

Wahltage 20 Jahre alt ist. Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist, wer entmündigt ist oder unter vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistiger Schwäche unter Pflegschaft steht, sowie wer rechtskräftig durch Richterspruch die bürgerlichen Ehrenrechte verloren hat. Für Soldaten (auch Offiziere) ruht das Wahlrecht. Behindert in der Ausübung ihres Wahlrechtes sind Personen, die wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche in einer Heil- oder Pflegeanstalt untergebracht sind, ferner Straf- und Untersuchungsgefangene usw. Ausgenommen hiervon und also wahlberechtigt sind Personen, die sich aus politischen Gründen in Schutzhaft befinden. Voraussetzung für die Ausübung der Wahl ist, daß der Wähler in einer Wählerliste oder Wahlkartei eingetragen ist oder einen Wahlschein hat. Wählbar ist jeder Wahlberechtigte, der am Wahltage 25 Jahre alt und seit mindestens einem Jahr Reichsangehöriger ist. Ein gewählter Abgeordneter verliert seinen Sitz durch Verzicht, durch nachträglichen Verlust des Wahlrechtes, durch strafgerichtliche Aberkennung der Rechte aus öffentlicher Wahl, durch Ungültigkeitserklärung der Wahl beim Wahlprüfungsverfahren, sowie durch nachträgliche Änderung des Wahlergebnisses.

Der Wahltag wird vom Reichspräsidenten bestimmt, der Reichswahlleiter vom Reichsminister des Innern. Jeder Wahlkreis wird in Wahlbezirke eingeteilt, für die von den örtlichen Behörden ein Wahlvorsteher ernannt wird; in jedem Wahlbezirk wird für die dort wohnhaften Wähler eine Wählerliste oder Wahlkartei angelegt, die spätestens 4 Wochen vor dem Wahltage 8 Tage öffentlich ausgelegt ist; Einsprüche werden bei der Gemeindebehörde angebracht und erledigt. Für jeden Wahlkreis wird von der örtlichen Verwaltungsbehörde (in Preußen Regierungspräsident) ein Kreiswahlleiter ernannt, bei dem die Kreiswahlvorschläge, die die Namen der Kandidaten angeben und von mindestens 50 Wählern unterzeichnet sein müssen, spätestens am 21. Tage vor der Wahl einzureichen sind. Die Kandidaten dieses Vorschlages müssen hierzu bis zu demselben Termin ihre Zustimmung erklärt haben, sonst wird der betreffende Name gestrichen. Ebenso wird für jeden Wahlkreisverband ein Verbandswahlleiter ernannt, dem die etwaige Verbindung mehrerer Kreiswahlvorschläge spätestens am 14. Tage vor dem Wahltag schriftlich erklärt werden muß. Die Reichswahlvorschläge mit den Namen der Bewerber sowie deren Zustimmungserklärung müssen spätestens 16 Tage vor der Wahl dem Reichswahlleiter schriftlich eingereicht werden, und zwar von mindestens 20 Wählern unterzeichnet. Ein Kandidat kann auch dann im Reichswahlvorschlag benannt werden, wenn er schon in einem Kreiswahlvorschlag benannt ist. Für die Kreiswahlvorschläge muß spätestens am 10. Tage vor der Wahl erklärt werden, daß ihre Reststimmen einem bestimmten Reichswahlvorschlage zuzurechnen sind, sonst scheiden die Reststimmen dieses Wahlkreises beim Zuteilungsverfahren für das Reich aus. Zur Prüfung der Reichswahlvorschläge, der Verbindungserklärungen für jeden Wahlkreisverband und der Reichswahlvorschläge werden Wahlausschüsse (Kreiswahlausschuß, Verbandswahlausschuß, Reichswahlausschuß) gebildet.

Die Stimmzettel dürfen nur Namen aus einem Wahlkreisvorschlag enthalten. Es genügt ein Name des Wahlvorschlages für alle, ebenso ge-

nügt auch die Bezeichnung des Wahlkreisvorschlages mit der Nummer aus der amtlichen Bekanntgabe. Wahlhandlung und Ermittelung des Wahlergebnisses sind öffentlich. Gewählt wird mit Stimmzetteln in amtlich gestempelten Umschlägen. Die Ermittelung des Wahlergebnisses erfolgt durch den Wahlausschuß, und zwar dergestalt, daß zunächst die Zahl der gültig abgegebenen Stimmen und die Zahl der auf jeden Kreiswahlvorschlag entfallenden Stimmen ermittelt wird; dann werden jedem Kreiswahlvorschlag so viel Abgeordnetensitze zugewiesen, daß je einer auf 60000 für ihn abgegebene Stimmen entfällt. Die Reststimmen werden, wenn verbundene Wahlvorschläge in dem betreffenden Wahlkreis angemeldet sind, dem Verbandswahlausschuß, sonst dem Reichswahlausschuß zur Verwertung überwiesen. Der Verbandswahlausschuß zählt, sofern von der Möglichkeit der Verbindung mehrerer Kreiswahlvorschläge Gebrauch gemacht worden ist, die im Wahlkreisverband auf die verbundenen Wahlvorschläge entfallenen Reststimmen zusammen; auf je 60000 in dieser Weise gewonnene Reststimmen entfällt ein weiterer Abgeordnetensitz, diese Sitze werden den Kreiswahlvorschlägen nach der Zahl ihrer Reststimmen zugeteilt; wenn aber nicht wenigstens auf einen der verbundenen Kreiswahlvorschläge 30000 Stimmen abgegeben sind, bleiben die Reststimmen unberücksichtigt; die unberücksichtigt gebliebenen und die nicht verbrauchten Reststimmen werden dem Reichswahlvorschlag überwiesen. Der Reichswahlausschuß zählt die in allen Wahlkreisen oder Wahlkreisverbänden auf die Reichswahlvorschläge entfallenen Reststimmen zusammen und teilt jedem Reichswahlvorschlag auf je 60000 Reststimmen einen Abgeordnetensitz zu. Ein Rest von mehr als 30000 Stimmen wird hierbei vollen 60000 gleichgeachtet; jedoch kann ein Reichswahlvorschlag höchstens so viel Abgeordnetensitze erhalten, als auf die Kreiswahlvorschläge dieser Partei entfallen sind. Wird im Wahlprüfungsverfahren die Wahl eines Wahlkreises für ungültig erklärt, so verteilt der Reichswahlausschuß auf Grund des Nachwahlergebnisses die gesamten Reststimmen von neuem. Wenn ein Abgeordneter die Wahl ablehnt oder ein Abgeordneter nachträglich ausscheidet, so tritt nach der Reihenfolge der Bewerber in den Wahlvorschlägen der nächste als Ersatzmann an seine Stelle. Wer das ist, bestimmt der Reichswahlausschuß.

Der Reichstag wird auf vier Jahre gewählt; im alten Reiche war ursprünglich die Wahlperiode 3 Jahre, bis sie 1888 auf 5 Jahre verlängert wurde. Bei der Verfassungsberatung schwankten die Meinungen zwischen der drei- und der fünfjährigen Wahlperiode, bis in der dritten Lesung ein Kompromiß zur vierjährigen Wahlperiode führte. Die Neuwahl muß spätestens am 60. Tage nach dem Ablauf der 4 Jahre stattfinden. Außer durch Ablauf der Wahlperiode kann die Tätigkeit des Reichstags ihr Ende finden durch eine Auflösungsverordnung des Reichspräsidenten; jedoch kann der Reichspräsident nur einmal aus gleichem Anlaß auflösen; wenn das Volk die Haltung des Reichstages in der in Rede stehenden Frage gebilligt hat, dadurch, daß es denselben oder in der Parteizusammensetzung gleichen Reichstag wiederwählte, so ist das Recht des Reichspräsidenten zur Auflösung verwirkt; in einem neuen Falle kann er zwar wieder davon Gebrauch

machen, in derselben Frage ist er aber dazu nicht mehr imstande. Im Falle der Auflösung müssen die Neuwahlen spätestens am 60. Tage nach der Auflösung stattfinden.

3. Der frühere Reichstag war hinsichtlich seiner Geschäftstätigkeit nicht selbständig; er durfte sich nicht versammeln und seine Tätigkeit beginnen, ohne vom Kaiser berufen und von ihm ausdrücklich eröffnet zu sein; allerdings war bestimmt, daß der Reichstag mindestens einmal in jedem Jahre einberufen werden müsse; ferner stand es dem Kaiser zu, den Reichstag zu vertagen und zu schließen; gegen den Willen des Kaisers durfte der Reichstag nicht versammelt bleiben und seine Tätigkeit fortsetzen; eingeschränkt war dieses Recht des Kaisers nur insoweit, als ohne Zustimmung des Reichstages die Vertagung 30 Tage nicht überschreiten und während derselben Session nicht wiederholt werden durfte; weiter durfte nach der bisherigen Verfassung der Reichstag sich ohne Genehmigung des Kaisers nicht trennen oder seine Tätigkeit unterbrechen, er durfte nur die Sitzungen abbrechen und die nächste Sitzung hinausschieben. Der jetzigen Stellung des Reichstages als wichtigstem Träger der Staatsgewalt, entspricht es, daß ihm die Verfassung auch das Selbstversammlungs- und Selbstbestimmungsrecht gibt; er bestimmt selbst über seinen Zusammentritt und seine Vertagung und wird nicht vom Reichspräsidenten berufen oder vertagt. Der Reichstag tritt erstmalig spätestens am 30. Tage nach der Wahl zusammen, ferner alljährlich am ersten Mittwoch des November am Sitze der Reichsregierung; im übrigen bestimmt er selbst den Schluß der Tagung und den Tag des Zusammentritts. Jedoch ist der Präsident des Reichstages in zwei Fällen verpflichtet, den Reichstag früher als zu dem verfassungsmäßigen Jahrestermin oder dem vom Reichstag festgesetzten Zeitpunkt zu berufen, nämlich einmal dann, wenn es der Reichspräsident verlangt, sowie dann, wenn mindestens ein Drittel der Reichstagsmitglieder es fordert. — Es gibt also drei Arten des Anfangs einer Tagung des Reichstages, den automatischen Zusammentritt in jedem Jahre am ersten Mittwoch des November (Art. 24, 1), die Einberufung durch den Reichstagspräsidenten auf Verlangen des Reichspräsidenten oder von mindestens einem Drittel der Abgeordneten (Art. 24, 1) und die Bestimmung des Tages des Wiederzusammentritts durch Beschluß des Reichstages selbst (Art. 24, 2). Im Falle des Art. 23, 2 — erstmaliger Zusammentritt am 30. Tage nach der Wahl — erfolgt die Einberufung, mangels einer ausdrücklichen Bestimmung der Verfassung, durch den Reichstagspräsidenten der letzten Tagung in sinngemäßer Anwendung des Art. 27; an diesen ist auch das Verlangen des Reichspräsidenten oder des Drittels der Abgeordneten auf frühere Einberufung zu richten.

Der Reichstag wählt seinen Präsidenten — der in der Kommissionsfassung gewählte Ausdruck „Obmann" wurde in der zweiten Lesung wieder durch den eingebürgerten Ausdruck „Präsident" ersetzt — und gibt sich selbst seine Geschäftsordnung; außer dem Präsidenten wählt er Stellvertreter und Schriftführer, deren Zahl die Geschäftsordnung bestimmt. Präsident und Präsidentenstellvertreter der letzten Tagung führen die Geschäfte wäh-

rend der Parlamentsferien und zwischen den zwei Wahlperioden weiter. Dem Präsidenten des Reichstages ist ausdrücklich eine Präsidialgewalt verliehen; er übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Reichstagsgebäude aus, ihm untersteht die Hausverwaltung, und ihm steht das Verfügungsrecht über die Einnahmen und Ausgaben des Hauses nach Maßgabe des Reichshaushaltsplanes zu; Durchsuchungen und Beschlagnahmungen in den Räumen des Reichstages bedürfen seiner Zustimmung.

Die Verhandlungen des Reichstages sind öffentlich; jedoch kann auf Antrag von mindestens 50 Mitgliedern die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden, wenn mindestens zwei Drittel der Stimmen sich dafür aussprechen. Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstages, eines Landtages oder ihrer Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei. Hier wird — nicht ganz systemgerecht, aber einem praktischen Bedürfnis entsprechend — neben dem Rechte des Reichstages auch das der Landtage geregelt. Dieselbe Bestimmung enthält übrigens auch § 12 des Reichsstrafgesetzbuches. Verantwortungsfrei sind nur die wahrheitsgetreuen Berichte über die öffentlichen Sitzungen des Reichstages, eines Landtages oder ihrer Ausschüsse. Was öffentliche Beratungen der Ausschüsse sind, ist nicht ausdrücklich festgelegt, nur bezüglich der Untersuchungsausschüsse ist bestimmt, daß die Beweiserhebung in der Regel öffentlich sein muß, und für den Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, daß die Verhandlungen in der Regel nichtöffentlich sein sollen. Im übrigen besteht für die Ausschußberatungen der Grundsatz der relativen Öffentlichkeit, d. h. die Mitglieder des Reichstages haben das Recht, an Ausschußberatungen teilzunehmen und, soweit nicht Vertraulichkeit beschlossen ist, auch Berichte in die Öffentlichkeit zu bringen. Für diese Berichte, die von relativ-öffentlichen Sitzungen ausgehen, würde ebenfalls das Recht der Verantwortungsfreiheit in Anspruch genommen werden können. Die Berichte müssen wahrheitsgetreu sein; das heißt nicht, daß sie etwa die ganze Sitzung umfassen müssen; es muß auch kein wörtlicher Bericht der Verhandlung sein; er muß nur so wiedergegeben sein, daß der Gang der Verhandlungen, wie es der Wahrheit entspricht, daraus zu ersehen ist.

4. Die Wahlprüfung war im alten Reichstage das ausschließliche Recht des Reichstages; er allein prüfte die Legitimation seiner Mitglieder und entschied darüber endgültig nach einem in seiner Geschäftsordnung geregelten besonderen Verfahren. Die neue Verfassung weicht hiervon ab und vermindert insofern die Rechte des Reichstages dadurch, daß hier an Stelle des Reichstages ein besonderes, beim Reichstag gebildetes Wahlprüfungsgericht tritt, das teils aus Mitgliedern des Reichstages, teils aus Mitgliedern des Reichsverwaltungsgerichts — bis das letztere geschaffen ist, des Reichsgerichts — besteht. Das frühere Verfahren wies insofern Mängel auf, als bei der Entscheidung oft parteipolitische Erwägungen vor den rechtlichen in den Vordergrund traten; bei manchen Parlamenten, z. B. dem englischen, ist die Wahlprüfung daher einem Gerichtshof überwiesen; die Reichsverfassung hat einen zwischen beiden Gedanken vermittelnden Weg gewählt und einem gemischten Gerichtshof das Wahlprüfungs-

recht übertragen, in dem aus politischen Gründen das Parlament beteiligt ist, aber auch zur Garantie unparteiischer Anwendung von Rechtsnormen Richter mitwirken. Das Wahlprüfungsgericht besteht aus Mitgliedern des Reichstages, die dieser für die Wahlperiode wählt, und aus Mitgliedern des Reichsverwaltungsgerichts — bis zur Schaffung desselben des Reichsgerichts —, die der Reichspräsident auf Vorschlag des Präsidiums dieses Gerichts bestellt. Das Wahlprüfungsgericht ist in der Spruchsitzung mit 5 Mitgliedern, 3 des Reichstages und 2 richterlichen, besetzt; im übrigen wird das Verfahren von einem Reichsbeauftragten geführt, den der Reichspräsident ernennt; ihm fällt insbesondere die Beweisaufnahme zu. Das Verfahren sowohl des Wahlprüfungsgerichts selbst als auch des Reichsbeauftragten regelt das Wahlprüfungsgericht. Dies ist von ihm selbst durch die Wahlprüfungsordnung vom 8. Oktober 1920 (RGBl. S. 1773) dahin geschehen, daß das Wahlprüfungsgericht selbst den Vorsitzenden und einen Stellvertreter wählt; einer von ihnen muß Mitglied des Reichsgerichts sein. Das Wahlprüfungsgericht tritt in Tätigkeit, sobald die Akten mit den Ermittlungen des Reichsbeauftragten bei ihm eingehen, alsdann ernennt der Vorsitzende nach Bedarf einen oder zwei Berichterstatter und beraumt die öffentliche Sitzung an, die in einer Reichstagssitzung verkündet und öffentlich bekanntgegeben wird; außerdem werden als Beteiligte benachrichtigt diejenigen Personen, deren Wahl angefochten wird, sowie diejenigen, die gegen die Wahl Widerspruch erhoben haben, ebenso auch ihre Vertreter, falls sie solche durch schriftliche Vollmacht bestellt haben; ferner wird der Reichsminister des Innern verständigt, der selbst teilnehmen oder einen Vertreter entsenden kann. In der Sitzung, die sich nach den Vorschriften der Zivilprozeßordnung abwickelt, berichtet zunächst der Berichterstatter über die Wahlvorgänge und das Ergebnis seiner Ermittlungen, dann erhalten die Beteiligten und auf Antrag auch der Regierungsvertreter das Wort. Über die Beeidigung von Zeugen und Sachverständigen entscheidet das Gericht nach seinem Ermessen. Das Urteil wird mündlich unter Mitteilung der wesentlichen Gründe verkündet und schriftlich mit Begründung ausgefertigt; es ist endgültig und kann auch nicht durch Wiederaufnahme des Verfahrens angefochten werden; die gerichtlichen Kosten trägt die Reichskasse; die Beteiligten haben keinen Anspruch auf Erstattung der Auslagen.

5. Die Tätigkeit des Reichstages als des wichtigsten Organs bei Ausübung der Reichsgewalt äußert sich in verschiedenen Formen, und zwar gegenüber der alten Verfassung in stark erweitertem Umfange:

a) Die Reichsgesetze werden vom Reichstag beschlossen; die Gesetzesvorlagen werden entweder von der Reichsregierung oder aus der Mitte des Reichstages eingebracht (Art. 68). Welche anderen Faktoren im übrigen bei der Reichsgesetzgebung noch mitwirken, werden wir im fünften Abschnitt sehen.

b) Reichshaushaltsfestsetzung, Kriegserklärung und Friedensschluß erfolgen ebenfalls durch Reichsgesetz (Art. 85, 45). Friedensschlüsse sind völkerrechtliche Verträge, die in der Form eines Gesetzes ratifiziert werden; erst durch dieses Ratifikationsgesetz erhalten sie die

völkerrechtliche Wirksamkeit nach außen und die staatsrechtliche Bindung der Staatsangehörigen nach innen*).

c) Seiner Zustimmung bedürfen Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen (Art. 45). — Hier ist nur Zustimmung, kein Reichsgesetz erforderlich; eine Beteiligung des Reichsrates findet also nicht statt; der Reichspräsident schließt völkerrechtlich den Vertrag ab, der Reichstag muß zustimmen, sonst fehlt dem Vertrag die völkerrechtliche wie staatsrechtliche Wirkung.

d) Ihm legt alljährlich der Reichsfinanzminister Rechnung über die Verwendung aller Reichseinnahmen; auch die Rechnungsprüfung wird durch Reichsgesetz geregelt (Art. 86).

e) Bei außerordentlichen Bedürfnissen dürfen Geldmittel im Wege des Kredits nur mit Zustimmung des Reichstages in Form des Reichsgesetzes beschafft werden (Art. 87).

f) Der Reichstag ist das Organ, dessen Vertrauen für die Reichsregierung unumgänglich notwendig ist; entzieht der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß einem Reichsminister sein Vertrauen, spricht er ihm sein Mißtrauen aus, so ist dieser Reichsminister zum Rücktritt genötigt (Art. 54); in Verstärkung dieses Rechtes ist der Reichstag auch befugt, sowohl die Reichsregierung wie den Reichspräsidenten vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen und sogar die Abberufung des Reichspräsidenten vom Volke zu verlangen (Art. 59 und 43).

g) Der Reichstag im Plenum wie in seinen Ausschüssen kann die Anwesenheit des Reichskanzlers und jedes Reichsministers verlangen. Andererseits haben Reichskanzler, Reichsminister und ihre Beauftragten zu allen Sitzungen des Reichstages und seiner Ausschüsse Zutritt. Die Länder sind berechtigt, zu diesen Sitzungen Bevollmächtigte zu entsenden, die den Standpunkt ihrer Regierung zu dem Gegenstand der Verhandlungen darlegen. Die Vertreter der Regierung müssen während der Beratung auf ihr Verlangen gehört werden, die der Reichsregierung auch außerhalb der Tagesordnung. Die frühere Bestimmung, daß sie jederzeit gehört werden müssen, ist in der neuen Verfassung beseitigt. Auch die Regierungsvertreter sind ausdrücklich der Ordnungsgewalt des Reichstagspräsidenten, der Oberhoheit des Reichstages unterstellt, womit eine alte parlamentarische Streitfrage entschieden ist. — Der Reichstag ist auch befugt, zu allen Fragen des Staatslebens Beschlüsse oder Entschließungen zu fassen, Petitionen der Reichsangehörigen entgegenzunehmen und zu ihnen Entschließungen zu fassen. Empfänger der Entschließungen und Beschlüsse ist die Reichsregierung, die grundsätzlich verpflichtet ist, dem Reichstag über das von ihr Veranlaßte Rechenschaft zu geben. Beantwortet werden in der Praxis die Entschließungen des Reichs-

*) Die völkerrechtliche Perfektion des Friedensvertrages beginnt in der Regel erst mit dem Austausch der Ratifikationsurkunden (vgl. Art. 71 des Versailler Friedensvertrages).

tages (sog. Resolutionen), ferner die Petitionen, die der Reichstag der Reichsregierung zur Berücksichtigung überwiesen hat. Die Beantwortung erfolgt durch das Reichsministerium des Innern. Die Petitionen, die der Reichstag zur Kenntnisnahme, als Material oder zur Erwägung überwiesen hat, werden nicht beantwortet.

h) Neu im Vergleich zu dem bisherigen Zustand ist das Recht des Reichstages zur Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, zur sog. parlamentarischen Enquete. Die ursprüngliche Fassung wollte solche Ausschüsse nur einsetzen in dem Falle, wenn die Lauterkeit oder Gesetzmäßigkeit von Regierungshandlungen bezweifelt würde. Die Nationalversammlung ging darüber hinaus und erkannte allgemein dem Reichstag das Recht zu, Untersuchungsausschüsse einzusetzen; solche können z. B. auch eingesetzt werden zur Prüfung wichtiger wirtschaftlicher und sonstiger Fragen. Der Reichstag muß auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder einen solchen Untersuchungsausschuß einsetzen. Für das Verfahren ist nur bestimmt, daß die Ausschüsse in öffentlicher Verhandlung die Beweise erheben, die sie oder die Antragsteller für erforderlich halten; jedoch kann die Öffentlichkeit vom Ausschuß mit Zweidrittelmehrheit ausgeschlossen werden, im übrigen bestimmt die Geschäftsordnung des Reichstages das Verfahren sowie die Zahl der Mitglieder. Gerichte wie Verwaltungsbehörden sind dem Ausschuß zur Rechtshilfe und Aktenvorlage verpflichtet; auf die Erhebungen der Ausschüsse und der von ihnen ersuchten Behörden finden die Vorschriften der Strafprozeßordnung sinngemäß Anwendung, doch bleibt das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis unberührt. Die Ausschüsse können also Zeugen vorladen, diese eidlich vernehmen, die Vorführung und Aussage von Zeugen durch Ordnungsstrafen erzwingen usw.

i) Der Reichstag bestellt ferner zwei ständige Ausschüsse. Der eine ist der für auswärtige Angelegenheiten; seine Aufgabe ist es, die auswärtige Politik der Regierung einer ständigen Beobachtung durch die Volksvertretung zu unterziehen, durch sachkundige Mitglieder der Volksvertretung eine ständige Fühlung aufrechtzuerhalten und ihnen auch eine dauernde Kontrolle zu ermöglichen; dieser Ausschuß kann auch außerhalb der Tagung des Reichstages und nach Beendigung der Wahlperiode oder nach einer Auflösung des Reichstages bis zum Zusammentritt des neuen Reichstages tätig werden; seine Sitzungen sind in der Regel nichtöffentlich, doch kann er mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit beschließen. Der Ausschuß hat dieselben Befugnisse wie die Untersuchungsausschüsse, d. h. er kann alle Arten Beweise selbst erheben oder im Rechtshilfewege durch Gerichte oder Verwaltungsbehörden erheben lassen, Akten aller Reichs- und Landesbehörden beiziehen, Zeugen vernehmen usw. Ein zweiter ständiger Ausschuß, über dessen Öffentlichkeit oder Nichtöffentlichkeit keine Bestimmungen gegeben sind, ist vorgesehen zur Überwachung der Tätigkeit der Reichsregierung für die Zeit außerhalb der Tagung

und nach Beendigung einer Wahlperiode*). Dieser Ausschuß, der nach dem Muster des in Baden schon früher bestehenden, auch in die neuen badischen und württembergischen Verfassungen übergegangenen landständischen Ausschusses gedacht ist, soll in der Zeit, wo der Reichstag nicht versammelt ist, die Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung wahren; er soll während dieser Zeit ständig darüber wachen, daß die Verwaltung sich entsprechend den Gesetzen, den Beschlüssen des Reichstages und dem Willen der Volksvertretung vollziehe. Dieser Ausschuß soll nur tagen, wenn der Reichstag nicht tagt; auch er hat die Befugnisse der Untersuchungsausschüsse, kann also in ausgedehntem Maße Beweise erheben.

6. Die freie und unabhängige Ausübung der ihnen obliegenden Funktionen wird den Mitgliedern des Reichstages durch eine Reihe von Vorschriften gesichert, die in den Art. 36 bis 40 enthalten sind. Sie entsprechen im allgemeinen den auch bisher geltenden Bestimmungen, erweitern jedoch den Schutz der Abgeordneten, die sog. Immunität, nach zwei Richtungen, bezüglich der Vollstreckung der Strafhaft und des Zeugnisverweigerungsrechtes. — Diese Schutzbestimmungen sind nicht persönliche Rechte der Abgeordneten, sie sind vielmehr staatsrechtlicher Natur; ihre Anwendung hängt nicht von dem Willen des Mitgliedes ab, kein Abgeordneter kann auf sie wirksam verzichten; sie sollen vielmehr aus politischen Gründen allgemein die ungestörte Tätigkeit des für das Reich wichtigsten Organs sichern. Diese Bestimmungen sind die folgenden:

a) Kein Mitglied des Reichstages oder eines Landtages darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufes getanen Äußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden. — Kein Mitglied des Reichstages oder eines Landtages kann ohne Genehmigung des Hauses, dem der Abgeordnete angehört, während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß das Mitglied bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen ist. Die gleiche Genehmigung ist bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit erforderlich, welche die Ausübung des Abgeordnetenberufes beeinträchtigt (Art. 37).

Eine ähnliche Bestimmung kehrt im Strafgesetzbuch (§ 11) wieder. Die Genehmigung des Reichstages usw. ist eine strafprozessuale Bedingung, ohne welche die Strafbehörden keine strafgerichtliche Untersuchung eröffnen und keinen Haftbefehl ausstellen dürfen; diese Be-

*) Die Tagung oder Sitzungsperiode beginnt mit dem in Art. 24 für jedes Jahr vorgeschriebenen Zusammentritt und endet mit dem vom Reichstag beschlossenen Schluß der Tagung. Eine Vertagung ist nicht gleichbedeutend mit einer Schließung der Tagung, sondern nur eine vorübergehende Unterbrechung der Tagung. Die Wahlperiode umfaßt den vierjährigen Zeitraum, für den die Abgeordneten gewählt sind.

dingung gilt aber nur „während der Sitzungsperiode", d. h. vom Moment der Eröffnung bis zum Moment der Schließung des Reichstages; da während einer Vertagung die Sitzungsperiode fortdauert, gilt diese Vorschrift auch während der Vertagung. Die strafrechtliche Verjährung ruht während dieser Zeit.

Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied des Reichstages oder eines Landtages und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Hauses, dem der Abgeordnete angehört, für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben (Art. 37, Abs. 3). Diese Bestimmung erweitert den Schutz der Abgeordneten vor Strafverfolgung über das bisher geltende Recht hinaus. Während die alte Verfassung die Abgeordneten nur vor Untersuchungs- und Zivilhaft schützte, erweitert diese Bestimmung den Schutz auch auf jede andere Haft und sonstige Beschränkung der persönlichen Freiheit, also auch auf die Vollstreckung einer rechtskräftig erkannten Freiheitsstrafe oder Schutzhaft. Während der Sitzungsperiode hat der Reichstag — also nicht der Abgeordnete — das Recht, zu verlangen, daß sowohl schwebende Strafverfahren als auch eine Untersuchungs- oder eine Strafhaft oder dergleichen aufgehoben wird. Dies erstreckt sich auch auf den vorerwähnten Fall des Art. 37, Abs. 1, wenn ein Abgeordneter bei Ausübung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages in Untersuchungshaft genommen worden ist; auch in diesem Falle muß die Haft unterbrochen werden, wenn es der Reichstag (Landtag) verlangt.

Eine weitere Verstärkung des den Abgeordneten zustehenden Schutzes gibt der Art. 38, der einer schon alten Forderung Rechnung trägt und den Abgeordneten ein berufliches Zeugnisverweigerungsrecht gibt, ähnlich wie es bisher schon den Ärzten und Anwälten zusteht. Die Mitglieder des Reichstages und der Landtage sind berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete Tatsachen anvertrauen, oder denen sie in Ausübung ihres Abgeordnetenberufes solche anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst das Zeugnis zu verweigern. Auch in Beziehung auf Beschlagnahme von Schriftstücken stehen sie den Personen gleich, die ein gesetzliches Zeugnisverweigerungsrecht haben, d. h. die Abgeordneten sind von der in den § 94 und 95 der Strafprozeßordnung enthaltenen Verpflichtung befreit, Schriftstücke, die als Beweismaterial für eine Untersuchung von Bedeutung sind, herauszugeben; auch darf diese Art Schriftstücke ihnen nicht gewaltsam weggenommen werden, und können sie auch nicht durch Geldstrafe oder Haft gezwungen werden, dieselben vorzulegen oder herauszugeben; sie genießen damit dasselbe Recht, das nahe Anverwandte, der Anwalt, der Geistliche haben. — Durchsuchungen und Beschlagnahmen im Parlamentsgebäude dürfen nur mit Zustimmung des Präsidenten erfolgen.

Beamte und Angehörige der Wehrmacht bedürfen zur Ausübung ihres Amtes als Mitglieder des Reichstages oder eines Landtages keines Urlaubs. Bewerben sie sich um einen Sitz in diesen Körper-

schaften, so ist ihnen der zur Vorbereitung ihrer Wahl erforderliche Urlaub zu gewähren (Art. 39). Zu den Beamten zählen die Beamten aller öffentlichen Körperschaften. Die Ausübung der Obliegenheiten als Abgeordneter wird stets anzunehmen sein für die Zeit der Tagung und einer kurzfristigen Vertagung (in der Praxis der Reichsregierung bis zu 14 Tagen). Während der Zeit einer langfristigen Vertagung liegt eine Ausübung des Mandats dann vor, wenn der Abgeordnete eine mit seiner Abgeordneteneigenschaft in engem Zusammenhang stehende Tätigkeit ausübt (z. B. Abhaltung von Wahlversammlungen); doch hat der Beamte in diesem Falle seinem Vorgesetzten Bericht zu erstatten und darzutun, inwiefern eine Ausübung seines Mandats vorliegt. Seine persönlichen Dienstbezüge behält der Beamte während dieser Zeit weiter. Nichtbeamtete Staatsangestellte und Staatsarbeiter müssen nach Art. 160 den erforderlichen Urlaub erhalten, soweit dadurch der Betrieb nicht erheblich geschädigt wird. Hinsichtlich der Lohnzahlung für sie verbleibt es bei dem allgemeinen Recht (§ 616 BGB. u. § 133, Abs. 2 Gew.-O.), d. h. Abwesenheit für eine verhältnismäßig nicht erhebliche Zeit hat keinen Verlust der Vergütung zur Folge.

b) Eine weitere Schutzbestimmung ist nicht in der Verfassung, sondern im Strafgesetzbuch enthalten, das in § 106 die Behinderung eines Reichstagsmitgliedes durch Gewalt oder Bedrohung mit einer strafbaren Handlung mit Zuchthaus oder Festungshaft bis zu 5 Jahren bestraft und in § 339 dies Vergehen in gleicher Weise auch dann mit Strafe bedroht, wenn es, auch ohne Gewalt oder Drohung, aber unter Mißbrauch der Amtsgewalt von einem Beamten begangen ist.

c) Schließlich gibt das Gerichtsverfassungsgesetz (§ 35) den Mitgliedern des Reichstages das Recht, die Berufung zum Amte eines Geschworenen, Schöffen oder Beisitzers eines Seeamtes abzulehnen, und die Strafprozeßordnung (§ 49, 72) wie die Zivilprozeßordnung (§ 382, 402) machen ihre Vernehmung als Zeuge oder Sachverständige während der Sitzungsperiode und ihres Aufenthalts am Orte der Versammlung von der ausdrücklichen Genehmigung des Reichstages abhängig.

d) Die Entschädigung der Abgeordneten ist im Gesetz über die Entschädigung der Mitglieder des Reichstages vom 10. Juli 1920 (RGBl. S. 1437) geregelt. Danach erhalten die Abgeordneten für die Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Reichstag und 8 Tage hernach das Recht freier Fahrt auf allen deutschen Eisenbahnen, sowie von dem Tage des ersten Zusammentritts bis zum Ende des Monats, in dem der Reichstag aufgelöst wird oder seine Wahldauer abläuft, eine monatliche Aufwandsentschädigung von 1500 Mark; für jeden Tag, an dem ein Mitglied der Vollsitzung ferngeblieben ist, wird von der Entschädigung ein Betrag von 50 Mark abgezogen; Abwesenheit infolge Teilnahme an einer Ausschußsitzung, durch Geschäfte im Interesse des Reichstages oder Krankheit entschuldigt jedoch. Bei Doppelmandaten zum Reichstag und einem Landtag dürfen die Bezüge nicht doppelt

liquidiert werden. Besonders bedacht werden Ausschußsitzungen, die während einer Vertagung des Reichstages um mehr als eine Woche stattfinden; hier erhalten die Ausschußmitglieder außer der Aufwandsentschädigung ein Tagegeld von 50 Mark für jeden Tag ihrer Anwesenheit. Ein Verzicht auf die Aufwandsentschädigung ist unzulässig.

e) Die die Ausübung der Abgeordnetenrechte regelnde Geschäftsordnung des Reichstages ist mit geringen Änderungen vom alten Reichstag übernommen worden (durch Beschluß vom 24. Juni 1920). Hiernach erfolgt die Wahl des Präsidenten und der 3 Vizepräsidenten bei beschlußfähigem Hause durch Stimmzettel mit absoluter Mehrheit; wenn eine solche nicht erreicht wird, so werden die 5 Kandidaten, welche die meisten Stimmen erhalten haben, in eine Nachwahl gebracht. Kommt auch hier keine absolute Mehrheit zustande, so findet eine neue engere Wahl für die beiden Kandidaten mit den höchsten Stimmenzahlen statt. Die 8 Schriftführer werden in einer einzigen Wahlhandlung mit Stimmenmehrheit gewählt. Präsident und Vizepräsidenten werden zu Anfang der Wahlperiode das erstemal nur auf 4 Wochen, sonst für die übrige Dauer der Sitzungsperiode gewählt; Schriftführer für die Sitzungsperiode. Die Vorlagen und Anträge, die Gesetzentwürfe betreffen, werden in 3 Lesungen beraten, deren erste frühestens am dritten Tage nach Verteilung des Entwurfs erfolgt und auf eine allgemeine Diskussion beschränkt ist; nach Schluß derselben beschließt der Reichstag, ob eine Kommissionsberatung stattfinden soll. Die zweite Beratung erfolgt unter Einzelberatung der Artikel der Vorlage frühestens am zweiten Tage nach dem Abschluß der ersten Beratung oder der Verteilung der Kommissionsanträge, wenn eine Kommissionsberatung stattgefunden hat. Die dritte Beratung erfolgt frühestens am zweiten Tage nach Abschluß der zweiten Beratung oder, wenn Abänderungen beschlossen wurden, nach Verteilung der gedruckten Zusammenstellung. Es kann aber eine Abkürzung dieser Fristen beschlossen werden; Vornahme der ersten und der dritten Lesung ohne Einhaltung der Fristen ist aber nicht zulässig, wenn 15 Abgeordnete widersprechen. Anträge, die keine Gesetzentwürfe enthalten, bedürfen nur einer einmaligen Beratung und Abstimmung. Alle von Mitgliedern des Reichstages ausgehenden Anträge müssen von mindestens 15 Mitgliedern unterzeichnet sein. — Der Reichstag bildet durch Wahl folgende Ausschüsse (Kommissionen): Geschäftsordnungsausschuß, Petitionsausschuß, Ausschuß für Volkswirtschaft, für Finanzen, für das Justizwesen, für den Reichshaushalt und nach Bedarf für einzelne Angelegenheiten weitere besondere Ausschüsse, welche die ihnen überwiesenen Vorlagen vorberaten und über das Ergebnis dieser Vorberatung dem Reichstagsplenum schriftlich oder mündlich berichten. Die Mitglieder können schriftlich Anfragen an die Reichsregierung stellen, die dieser unverzüglich vom Reichstagspräsidenten übermittelt und nach einer Woche auf die Tagesordnung gesetzt werden, sofern der Antragsteller sich nicht mit einer schriftlichen Antwort begnügt; diese Anfragen sind zeitlich beschränkt, da nur in

den Sitzungen am Dienstag und Freitag je eine Stunde hierauf verwendet wird. Zu unterscheiden von den Anfragen sind die Interpellationen, die von 50 Mitgliedern unterzeichnet sein müssen und nach Mitteilung an die Reichsregierung auf die nächste Tagesordnung kommen; hier hat sich dann der Reichskanzler oder der zuständige Reichsminister zu erklären, ob und wann er die Interpellation beantworten will; auf die Beantwortung der Interpellation oder die Ablehnung der Beantwortung oder die Hinausschiebung über zwei Wochen kann eine Besprechung der Interpellation erfolgen, wenn mindestens 50 Abgeordnete es verlangen. Beschlußfähig ist der Reichstag — soweit nicht in der Verfassung oder der Geschäftsordnung für besondere Fälle anderes bestimmt ist —, wenn mehr als die Hälfte der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten anwesend ist (Art. 32 der Reichsverfassung); wenn keine Beanstandung oder namentliche Abstimmung erfolgt, wird die Beschlußfähigkeit stillschweigend angenommen; wird die Beschlußfähigkeit angezweifelt, so muß eine Feststellung der Zahl der anwesenden Abgeordneten und gegebenfalls Vertagung erfolgen. Die Abstimmung geschieht nach absoluter Mehrheit durch Aufstehen oder Sitzenbleiben; ist das Ergebnis zweifelhaft, findet Gegenprobe statt; behebt auch diese die Zweifel nicht, so erfolgt die Zählung des Hauses (Hammelsprung), bei der alle Abgeordneten den Saal verlassen und je nach ihrer Stimmenabgabe durch eine „Ja"- oder eine „Nein"-Tür wieder eintreten, wobei sie von je zwei an diesen Türen stehenden Schriftführern gezählt werden. Namentliche Abstimmung erfolgt nur auf Antrag, der von mindestens 50 Mitgliedern unterstützt sein muß; sie erfolgt durch den Namen des Abgeordneten tragende Abstimmungskarten; Namen und Abstimmung der Abgeordneten werden im stenographischen Sitzungsbericht aufgenommen. Die Aufrechterhaltung der Ordnung liegt dem Präsidenten ob; Abgeordnete, die die Ordnung verletzen, werden zur Ordnung gerufen und können im Falle gröblicher Verletzung der Ordnung von der Sitzung ausgeschlossen werden, dürfen aber auf schriftlichen Einspruch hiergegen an das Plenum appellieren; bei Unruhe kann der Präsident die Sitzung aussetzen oder aufheben; kann er sich hierbei kein Gehör verschaffen, so bedeckt er sein Haupt, und damit ist die Sitzung auf eine Stunde unterbrochen.

f) Zur Sicherung der ungestörten Tätigkeit des Reichstages ist durch Gesetz vom 8. Mai 1920 und Verordnung vom 17. Mai 1920 (RGBl. S. 909 und 973) um das Reichstagsgebäude ein befriedeter Bannkreis geschaffen, innerhalb dessen bei Strafandrohung weder Versammlungen unter freiem Himmel noch Umzüge stattfinden dürfen.

7. Das politische Leben im Reich und in den Ländern regelt sich nach der Tätigkeit der politischen Parteien. Die Verfassung und auch das Reichswahlgesetz nennt zwar die Partei nicht, dennoch ist sie der das politische Leben bestimmende Machtfaktor. Eine besonders maßgebende Stellung erhält die Partei in der Staatsform der parlamentarisch regierten Staaten, da die

Parlamentsregierung in Wirklichkeit Regierung der im Parlament die Mehrheit bildenden oder verbündeten Partei ist. Partei ist die Gesinnungs-, Interessen- und Kampfgemeinschaft einer Gruppe von Menschen, die durch das Streben vereinigt sind, gemeinsame Anschauungen und Interessen gegen andere Anschauungen und Interessen durchzusetzen; diese Anschauungen und Interessen sind namentlich im modernen Staat nicht nur politische, sondern auch wirtschaftliche, da wirtschaftliche Fragen und wirtschaftliche Organisationen in immer zunehmendem Maße sich im öffentlichen Leben Geltung verschaffen und Einfluß ausüben. Auf Grund der Parteien setzt sich der Reichstag und setzen sich die Landtage nach Fraktionen zusammen. Zur Bildung einer Fraktion im Reichstag ist eine Zahl von 15 Abgeordneten erforderlich. Das gegenwärtige politische Parteileben und die Fraktionen und Gruppen des Reichstages und der größeren Landtage zeigen folgende Gruppierungen und Tendenzen:

Die Sozialdemokraten und die Unabhängige Sozialdemokratische Partei verfolgen als gemeinsames politisches Ziel die sozialistische Republik und eine Wirtschaftsordnung nach sozialistischen Grundsätzen, d. h. ohne Privateigentum an den Produktionsmitteln; sie suchen aber dieses Ziel auf verschiedene Weise und mit verschiedenen Mitteln zu erreichen. Während die Sozialdemokraten das Endziel im Wege der Demokratie und allmählicher Entwicklung anstreben, sucht es die Unabhängige Sozialdemokratische Partei in radikaler Form und durch wenigstens einstweilige Übertragung der gesamten politischen Macht an die Arbeiterschaft zu erreichen.

Die Kommunistische Partei geht politisch und wirtschaftlich über dieses Ziel hinaus; sie strebt die Herrschaft des Proletariats im Wege gewaltsamer Umwälzung an und will nicht nur das Privateigentum an den Produktionsmitteln, sondern auch das Privateigentum an den Arbeitserzeugnissen beseitigen und durch die Gemeinschaft bestimmen, was jedem einzelnen an Nahrung, Kleidung usw. zukommt.

Das Zentrum, das sich nach der Revolution Christliche Volkspartei nannte, aber allmählich zu dem alten Namen zurückkehrt, und das föderalistisch gesinnte bayrische Zentrum, die Bayrische Volkspartei, erkennen auf dem Boden der vollzogenen Tatsache die republikanische Staatsform an und erstreben als auf demokratischer Grundlage stehende Partei der Mitte die Versöhnung der Gegensätze in christlichem und sozialem Sinne. Die Erhaltung und Kräftigung des christlichen Kultur- und Erziehungsideals im Volksleben und die Vertretung der christlichen, hauptsächlich römisch-katholischen Interessen im staatlichen Leben stellen sie sich als besondere Aufgabe.

Die Deutsch-Demokratische Partei — unter diesem Namen durch Zusammenschluß der Freisinnigen Partei und des linken Flügels der früheren Nationalliberalen neu erstanden — verfolgt die Ziele der bürgerlichen Demokratie, die mit der republikanischen Staatsform, dem parlamentarischen Regierungssystem und dem allgemeinen Wahlrecht für beide Geschlechter und der neuen Verfassung zur Verwirklichung gelangt sind; sie vertritt auf dem Boden des Bekenntnisses zum Deutschtum und zur deutschen Kultur

den Gedanken einer möglichst weitgehenden Reichseinheit sowie den des sozialen Rechtes und Ausgleiches unter Erhaltung der Privatwirtschaft.

Die Deutsche Volkspartei, die aus dem verbleibenden Teil der Nationalliberalen unter diesem Namen sich neu gebildet hat, will dem bürgerlichen Liberalismus Geltung verschaffen; sie sieht in dem auf gesetzmäßigem Wege zu erreichenden konstitutionellen oder parlamentarischen deutschen Kaisertum das Ideal der Staatsform, ist aber auch bereit, innerhalb der Staatsform der Republik am politischen Leben teilzunehmen.

Die Deutschnationale Volkspartei, die sich aus der früheren Konservativen Partei gebildet hat, aber eine nationale Sammelpartei sein will, hat die Wiederherstellung der Monarchie unter Ablehnung der demokratischen und sozialistischen Bestrebungen wie der gegenwärtigen Verfassung überhaupt zum Programm; sie vertritt ferner die Forderung nach Anerkennung der berechtigten Eigenart der deutschen Stämme und den Rassegedanken.

Das Stärkeverhältnis der Fraktionen im gegenwärtigen Reichstag ist nach den Wahlen des Jahres 1920 und den Nachwahlen in Ostpreußen und Schleswig-Holstein im Februar 1921 folgendes: Es zählen:

die Sozialdemokraten	108	Mitglieder,
die Unabhängige Sozialdemokratische Partei	61	„
die Kommunistische Partei	25	„
das Zentrum	72	„
die ihm nahestehende Bayrische Volkspartei	20	„
die Deutsch-Demokratische Partei	40	„
die Deutsche Volkspartei	65	„
die Deutschnationale Volkspartei	71	„

Nur 7 von den 469 Mitgliedern des Reichstages stehen außerhalb dieser großen Parteigruppierung und sind nach Landesinteressen zusammengeschlossen, nämlich 4 Mitglieder in der Deutsch-Hannoveranischen Partei und 3 im Bayrischen Bauernbund.

§ 14. Die Landesparlamente.

1. Wie im Reiche, so ist auch in den Ländern die Volksvertretung, gewöhnlich Landtag — in den Hansestädten Bürgerschaft — genannt, der hauptsächliche Vertreter des Volkes und der wichtigste Träger der Staatsgewalt. Diese Eigenschaft des Landtages als Träger der Staatsgewalt tritt bei den Landtagen noch schärfer hervor als beim Reichstag; während der Reichstag durch Rechte des Reichspräsidenten und des Reichsrates beschränkt ist, ist der Landtag regelmäßig der einzige Träger der Landessouveränität, da hier dem einheitsstaatlichen Charakter der einzelnen Bundesstaaten entsprechend ein dem Reichsrat ähnliches Organ fehlt und in den einzelnen Landesverfassungen auch kein dem Reichspräsidenten entsprechender selbständiger Faktor vorgesehen ist. Eingeschränkt ist die Macht der Landtage jedoch in allen Ländern durch die unmittelbaren Rechte des Volkes, das, wie im Reiche, auch in den Ländern durch Volksabstimmungen den Landtag berichtigen, ja, in den meisten Ländern ihn auch auflösen kann, und in

einigen Ländern auch durch Selbständigkeitsrechte der Landesregierungen*). In allen Ländern ist das Einkammersystem durchgeführt; es gibt nur eine gesetzgebende Körperschaft in den Ländern**). Preußen hat allerdings mit Rücksicht auf die Größe und die komplizierten politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse seines Landes neben dem Landtag zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung eine Vertretung seiner Provinzen geschaffen, den Staatsrat, der zwar keinen vollen Anteil an der Gesetzgebung hat, aber doch ein Vetorecht besitzt, das sich in einzelnen Fällen und einzelnen Gebieten der Staatsaufgaben zu einer Mitwirkung bei der Gesetzgebung steigert.

Die Landtage sind trotz Verschiedenheit im einzelnen im wesentlichen Abbilder des Reichstages. Die Grundsätze der Wahl für den Reichstag gelten nach zwingender Vorschrift des Art. 17 der Reichsverfassung auch für die Landtage. Ihre Durchführung, insbesondere die Lösung der Verhältniswahl, ist allerdings im einzelnen in den Landesverfassungen und den Landeswahlgesetzen verschieden gestaltet worden; ein einheitliches oder übereinstimmendes Wahlverfahren zu formulieren, ist bei der geringen Erfahrung mit der Verhältniswahl in Deutschland noch nicht gelungen und im Reich wie in den Ländern die Handhabung der Verhältniswahl daher eine verschiedene. Manche Länder haben das Höchstzahlensystem der Wahl zur Nationalversammlung beibehalten, andere sind dem neuen Reichstagswahlsystem gefolgt, und wieder andere haben eine eigene Lösung gesucht. Auch die Dauer der Landtage ist keine einheitliche, sie schwankt zwischen 3 und 4 Jahren. Im wesentlichen gleichmäßig sind die Immunitätsrechte und die persönlichen Rechte der Abgeordneten in den Landtagen wie im Reichstag geregelt. Den Abgeordnetenrechten stellen manche Verfassungen besondere Abgeordnetenpflichten ausdrücklich gegenüber. Die Anhalter Verfassung (§ 23) und die Mecklenburg-Schwerinsche Verfassung (§ 39) bestimmen, daß Landtagsabgeordnete wegen schwerer Verletzung der Schweigepflicht und wegen Bestechung vor dem Staatsgerichtshof angeklagt werden können, der auf zeitweisen oder dauernden Verlust der Rechte aus der Wahl erkennen kann. Die Form der Tätigkeit und die Geschäftsordnung werden auch in den Landtagen nach den anerkannten parlamentarischen Regeln ähnlich wie im Reichstag gehandhabt, wenn auch im einzelnen Verschiedenheiten und Vereinfachungen (z. B. nur 2 statt 3 Lesungen der Gesetzentwürfe) vorkommen. Ähnlich wie der Reichstag, haben auch die meisten Landtage das Recht, sei es zur Untersuchung von

*) Vgl. unten § 25.

**) Das Deutsche Reich hat sowohl im Reiche wie in den Ländern dem ausgeprägten demokratischen System einer unmittelbaren Volksvertretung den Vorzug vor anderen Systemen gegeben, die neben die unmittelbare Volksvertretung aus Gründen der Stabilisierung der Politik eine mittelbare Volksvertretung als Erste Kammer, Senat usw. mit gleichen Rechten setzen. So besteht z. B. in Frankreich in fast völliger Gleichberechtigung neben der Deputiertenkammer, die durch allgemeine Wahlen zustande kommt, der Senat, dessen Mitglieder in den Departements durch Wahlen der am Departementshauptort vereinigten Departements- und Kreisvertretungen und Delegierten der Gemeindevertretungen gewählt werden und dessen Wahldauer neun Jahre beträgt mit der Maßgabe, daß alle drei Jahre ein Drittel der Senatoren ausscheidet und neugewählt wird. (Gesetze vom 24. Februar 1875 und 9. Dezember 1881.)

Regierungshandlungen, deren Lauterkeit oder Gesetzmäßigkeit bestritten wird, sei es allgemein zur Untersuchung politisch bedeutsamer Vorgänge, Untersuchungsausschüsse einzusetzen, und ähnlich wie dort sind auch für die Landtage zur Wahrnehmung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Regierung während einer Vertagung oder Schließung oder nach Auflösung des Landtages besondere Ausschüsse (in Baden „Landständischer Ausschuß", in Sachsen „Zwischenausschuß" genannt) vorgesehen. Eine Besonderheit der Landtage (der Bürgerschaften) der Hansestädte Hamburg und Lübeck sind die nach den Grundsätzen der Verhältniswahl aus der Bürgerschaft gewählten Bürgerausschüsse, die gewisse Angelegenheiten von minderer Wichtigkeit, Dringlichkeitssachen und Finanzfragen, an Stelle der Bürgerschaft unmittelbar kraft Delegation erledigen können, ferner die zur Vorbereitung und Begutachtung wichtiger Angelegenheiten berufenen gemeinsamen Ausschüsse des Senats (Regierung) und der Bürgerschaft (Landtag), in Bremen „beratende Deputationen" genannt. Verschieden geregelt ist die Wahlprüfung. In Preußen erfolgt sie für den Landtag wie im Reiche durch ein aus Richtern des Oberverwaltungsgerichts und Abgeordneten bestehendes Wahlprüfungsgericht beim Landtag, das in der Besetzung von 3 Abgeordneten und 2 richterlichen Mitgliedern entscheidet; der Staatsrat dagegen prüft die Gültigkeit seiner Wahlen selbst, doch steht gegen seine Entscheidung den Betroffenen die Klage beim Oberverwaltungsgericht frei. In Hessen und Württemberg erfolgt die Wahlprüfung durch den Staatsgerichtshof, in Anhalt grundsätzlich durch den Landtag selbst, auf Antrag von einem Sechstel der gesetzlichen Abgeordnetenzahl aber durch ein mit 3 vom Landtag bestimmten Richtern besetztes Wahlprüfungsgericht; in Lippe durch ein aus 2 Richtern und 2 Abgeordneten unter dem Vorsitz des Landtagspräsidenten der letzten Session bestehendes Wahlprüfungsgericht; in Thüringen ebenfalls grundsätzlich durch den Landtag, auf Antrag von einem Drittel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten aber durch ein mit 4 Abgeordneten und 3 Richtern besetztes Gericht; in Bayern kann der Landtag, dem die Wahlprüfung zusteht, sie einem Gerichtshof übertragen. In den übrigen Ländern prüfen die Landtage bzw. die Bürgerschaften die Wahlen selbst. — Die Zuständigkeit der Landtage ergibt sich aus ihrer Stellung als Hauptträger der Staatsgewalt in den Ländern; sie beschließen die Landesgesetze, genehmigen Staatsverträge, setzen den Landeshaushalt fest, schaffen unmittelbar oder mittelbar die Regierung, führen die Kontrolle über die Verwaltung und sind das Organ, dessen Vertrauen der Landesregierung notwendig ist. Die Stellung der Regierung zum Landtag ist im übrigen eine verschiedene; während in manchen Ländern die Regierung keinen Einfluß auf die Dauer des Landtages hat, kann sie in anderen Ländern die vorzeitige Auflösung des Landtages, sei es unmittelbar, sei es durch Volksabstimmung, herbeiführen; ebenso ist auch die Rolle, welche die Landesregierungen bei der Gesetzgebung spielen, eine recht verschiedene*). Im einzelnen sind die hauptsächlichen Grundlagen der Landtage in den verschiedenen Ländern die folgenden:

*) Vgl. unten § 25.

In Anhalt werden nach dem Landtagswahlgesetz vom 7. Mai 1920 (Ges.-Samml. S. 53) 36 Abgeordnete in einem das ganze Land umfassenden Wahlkreise gewählt; auf je $^1/_{36}$ der insgesamt auf einen Partei-Wahlvorschlag abgegebenen Stimmen entfällt ein Abgeordneter. Die hiernach noch unbesetzten Abgeordnetensitze werden denjenigen Vorschlägen zugeteilt, welche die meisten überschüssigen Stimmen haben. Die Dauer des Landtages beträgt 3 Jahre, doch kann der Landtag vorher durch Volksentscheid aufgelöst werden, und zwar auf Antrag des Staatsrates (der Regierung) oder auf Verlangen eines Drittels der Landtagswähler. Das Recht des Landtages auf Abberufung der Regierung ruht, sofern die Regierung die Auflösung des Landtages durch Volksentscheid beantragt hat (§ 11 der Landesverfassung). In Anhalt ist der Landtag in starkem Umfang durch Selbständigkeitsrechte der Regierung, des Staatsrates, eingeschränkt, der hierdurch zu einem dem Landtag fast gleichberechtigten Organ ausgestaltet ist*).

In Baden wird nach § 25 u. ff. der Landesverfassung und dem Landtagswahlgesetz vom 29. Juli 1920 (Bad. Ges.- u. VOBl. S. 443) in 7 Wahlkreisen eine von vornherein nicht bestimmte Zahl von Abgeordneten nach dem automatischen Wahlsystem dergestalt gewählt, daß auf je 10000 für einen bestimmten Wahlvorschlag abgegebene Stimmen ein Abgeordneter entfällt. Das Wahlverfahren entspricht in vollem Umfange dem Wahlverfahren für den Reichstag, nur daß die Verbindung mehrerer Wahlkreise zu einem Verbandswahlkreis nicht vorgesehen ist und die Reststimmen durch das ganze Land zusammengezählt und nach der gleichen Verteilungszahl verwertet werden; hierbei sich ergebende Reste von mehr als 7500 Stimmen werden gleich 10000 berechnet, berechtigen also zu einem Abgeordnetensitz. Die Wahlperiode dauert 4 Jahre (§ 26); der Landtag endet jedoch schon vorher, wenn 80000 Stimmberechtigte es verlangen und eine Volksabstimmung mit Mehrheit sich dafür ausspricht (§ 46); ein Recht der Regierung, ihrerseits eine Volksabstimmung über die Auflösung des Landtages herbeizuführen, ist nicht gegeben.

Das bayrische Wahlgesetz vom 17. Mai 1920 (Ges.- u. VOBl. S. 195) geht eigene Wege und hat ein besonderes, kompliziertes Wahlsystem konstruiert, das zwischen den Gedanken der Wahl bestimmter einzelner Bewerber und der Listenwahl vermittelt; hiernach wird eine von vornherein bestimmte Anzahl von Abgeordneten (140) in 8 Wahlkreisen gewählt, ferner werden im ganzen Lande 15 weitere Abgeordnete den Gesamtwahlvorschlägen und den nicht zu einem Gesamtwahlvorschlag vereinigten Einzelwahlvorschlägen der Partei nach dem Verhältnis ihrer Stimmenzahl zur Benennung zugeteilt (Landesabgeordnete). Die Wähler können im einzelnen Wahlkreis ihre Stimmen sowohl einem einzelnen Stimmenbewerber aus einem Wahlvorschlag, als auch einer Parteiliste geben, es wird nach dem System der einnamigen Wahl, aber mit Listenkonkurrenz gewählt, d. h. der Wähler kann seine Stimme entweder ungeteilt einem bestimmten Bewerber in seinem Stimmkreis oder zu entsprechendem Bruchteil den Bewerbern

*) Vgl. unten § 25.

einer Liste des Wahlkreises geben; der Kreiswahlausschuß stellt fest, wieviel Stimmen für jeden Bewerber und wieviel Listenstimmen abgegeben sind. Bei der Berechnung des Wahlergebnisses im einzelnen Wahlkreis wird die Teilungszahl nach dem Höchstzahlensystem ermittelt; jeder Wahlvorschlag erhält so viel Sitze, als sich bei der Teilung seiner Gesamtstimmenzahl an Bewerberstimmen und Listenstimmen durch die Verteilungszahl ergeben. Die Stimmenreste werden dem Landeswahlausschuß zur Verwertung überwiesen; dieser stellt (ebenfalls nach dem Höchstzahlensystem) die Restverteilungszahl fest und weist jedem Gesamtwahlvorschlag so viel Sitze zu, als sich ihm bei Teilung seiner Stimmenreste durch die Restverteilungszahl ergeben; innerhalb der Gesamtwahlvorschläge werden die Sitze den Wahlvorschlägen zugewiesen, welche die größten Stimmenreste aufweisen. In gleicher Weise werden die auf die Gesamtwahlvorschläge besonders vorbehaltenen 15 Abgeordnetensitze vom Landeswahlausschuß unter die Gesamtwahlvorschläge und die beteiligten Einzelwahlvorschläge nach dem Verhältnis der Stimmenzahl verteilt. Der Landtag wird auf 4 Jahre gewählt (§ 27 der Landesverfassung), vor dieser Zeit kann er aufgelöst werden durch Volksentscheid auf Begehren von einem Fünftel der Wähler, doch ist dieser Volksentscheid dadurch erschwert, daß die Abstimmung nur dann rechtswirksam ist, wenn an der Volksabstimmung mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten teilgenommen hat und eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen für die Auflösung sich ausgesprochen hat (§ 30). Ein Recht der Regierung, eine Volksabstimmung über die Auflösung des Landtages herbeizuführen, ist in Bayern nicht vorgesehen.

In Braunschweig ist noch auf Grund der vorläufigen Verfassung die Landesversammlung die gesetzgebende Körperschaft; sie ist nach dem Wahlgesetz zur Landesvertretung vom 30. November 1918 (Ges.- u. VOBl. S. 281) nach dem Höchstzahlensystem ähnlich wie zur Deutschen Nationalversammlung gewählt, umfaßt 60 Abgeordnete und muß nach dem Wahlgesetz einstweilen alle Jahre neu gewählt werden. Die Grundlagen für die Wahlen des endgültigen Landtages, sowie Dauer und Form der Tätigkeit desselben werden nach Verabschiedung der noch ausstehenden endgültigen Verfassung geregelt werden.

In Bremen wird in 4 Wahlkreisen eine bestimmte Zahl von Abgeordneten nach dem Höchstzahlensystem, wie es für die Wahlen zur Nationalversammlung durchgeführt war*), gewählt (Wahlgesetz vom 15. Mai 1920, Gesetzbl. S. 177). Der bremische Landtag, der Bürgerschaft heißt, wird auf 3 Jahre gewählt; er wird aufgelöst, wenn auf Antrag des Senats und eines Drittels der Bürgerschaft oder auf Antrag von einem Fünftel der Wähler eine Volksabstimmung sich für die Auflösung ausspricht, jedoch ist verlangt, daß die Mehrheit der Volksabstimmung gleichzeitig die Hälfte der Stimmberechtigten darstellt (§ 13, 18 der Landesverfassung). Weiter endet die Bürgerschaft dann, wenn aus Anlaß einer Meinungsverschiedenheit zwischen Senat und Bürgerschaft und des hierdurch hervorgerufenen

*) Vgl. oben § 13, 2.

Rücktritts des Senats eine Minderheit von einem Drittel der Bürgerschaft einen Volksentscheid darüber veranlaßt, ob Bürgerschaft oder Senat zurücktreten solle und der Volksentscheid sich gegen die Bürgerschaft entscheidet (§ 53). Außerdem kann die Bürgerschaft selbst ihre Auflösung beschließen, jedoch muß die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl dem Beschluß zustimmen (§ 17). Die Bürgerschaft kann vor ihrer Beschlußfassung die Vorlagen zur Vorbereitung und Begutachtung an einen gemeinschaftlichen Ausschuß (beratende Deputation) verweisen, der aus Vertretern der Bürgerschaft und des Senats besteht (§ 28).

In Hamburg hat ebenso wie in den anderen Hansestädten die höchste Gewalt nunmehr die Bürgerschaft (Landtag) inne, die auf 3 Jahre gewählt wird; sie besteht aus 160 Abgeordneten, die auf Grund des Bürgerschaftswahlgesetzes vom 30. Dezember 1920 (Amtsbl. S. 1543) nach dem Höchstzahlensystem in 2 Wahlkreisen (Stadt und Land) gewählt werden; die Verbindung von Wahlvorschlägen derselben Partei in den beiden Wahlkreisen ist zugelassen. Die Wahlperiode kann vorzeitig beendet werden durch Beschluß der Bürgerschaft, zu dessen Wirksamkeit aber die Zustimmung der Mehrheit sämtlicher Abgeordneter erforderlich ist (Art. 14); eine Auflösung im Wege des Volksbegehrens und des Volksentscheids ist nicht vorgesehen, jedoch kann der Senat im Falle eines Mißtrauensvotums einen Volksentscheid darüber herbeiführen, ob er selbst zurückzutreten hat oder die Bürgerschaft neu zu wählen ist (Art. 35). Der nach dem Verhältniswahlrecht von der Bürgerschaft aus ihrer Mitte gewählte Bürgerausschuß, der also seiner Zusammensetzung nach ein verkleinertes Bild der Bürgerschaft ist, kann in eiligen Fällen und in gewissen Finanzfragen bei kleineren Beträgen an Stelle der Bürgerschaft beschließen und ist außerdem berufen, die Wahrung der Verfassung und der öffentlichen Gesetze zu überwachen (Art. 27 und 31).

In Hessen wird eine bestimmte Anzahl von Abgeordneten (70) gewählt, und zwar nach dem Wahlgesetz vom 15. April 1921 (Reg.-Bl. Nr. 6) nach dem Höchstzahlensystem und in einem Wahlkreis. Die Landtagswahldauer beträgt 3 Jahre; eine vorherige Auflösung kann durch Volksabstimmung erfolgen entweder auf Antrag des Gesamtministeriums oder eines Zwanzigstels der Wähler durch einfache Stimmenmehrheit (Art. 27 der Landesverfassung).

In Lippe werden auf Grund der Landesverfassung und des Landtagswahlgesetzes vom 17. Dezember 1920 (Ges.-Samml. S. 293) nach dem Höchstzahlensystem 21 Abgeordnete in einem das ganze Land umfassenden Wahlkreis gewählt; eine eigenartige Besonderheit des lippeschen Wahlgesetzes ist die mit Rücksicht auf die zahlreichen Landesangehörigen, die Wanderarbeiter sind, vorgesehene Einführung der Wahlscheine. Die Inhaber der Wahlscheine können in jedem Stimmbezirk des Landes zur Wahl zugelassen werden und, wenn sie außerhalb des Landes sind, durch Übersendung eines Stimmzettels im amtlichen Wahlumschlag an ihre Gemeindebehörde ihre Stimme abgeben. Eine weitere Besonderheit des Wahlverfahrens in Lippe ist der Wahlzwang, der durch § 14 des Landtagswahl-

gesetzes vom 17. Dezember 1920 (Ges.-Samml. S. 293) eingeführt und durch Strafbestimmung verstärkt ist. Hiernach ist jeder Wahlberechtigte verpflichtet, einen Stimmzettel abzugeben; entzieht er sich dieser Pflicht, ohne ausreichende Entschuldigungsgründe zu haben, so wird er mit einer Geldstrafe von 5 bis 50 Mark bestraft; die Festsetzung der Strafe steht zunächst dem Wahlvorstand und auf Beschwerde endgültig dem Wahlleiter in Gemeinschaft mit seinen Beisitzern zu, ohne daß ein Einspruch bei Gericht möglich wäre. Der Landtag wird auf 4 Jahre gewählt; die vorherige Auflösung kann durch Volksentscheid auf Antrag des Landespräsidiums (der Landesregierung) oder eines Drittels der Wähler erfolgen (Art. 11).

In Lübeck wird nach dem Bürgerschaftswahlgesetz vom 23. Mai 1920 eine bestimmte Anzahl von Abgeordneten (80) in einem Wahlkreis gewählt; bei Ermittlung des Wahlergebnisses wird die Verteilungszahl nach dem Höchstzahlensystem festgestellt. Auf jeden Wahlvorschlag entfallen so viel Mitglieder, als die Zahl der für ihn abgegebenen Stimmzettel geteilt durch die Verteilungszahl ergibt. Die hiernach nicht verteilten Sitze entfallen auf die höchsten Restzahlen. Die Dauer der Bürgerschaft (des Landtages) beträgt 3 Jahre; die Möglichkeit der Auflösung durch Volksentscheid ist hier nicht gegeben (Art. 22 der Landesverfassung). Ähnlich wie in Hamburg besteht auch hier als verkleinertes Parlament der Bürgerausschuß für bestimmte Aufgaben, und auch hier sind zur Vorberatung der Vorlagen gemeinsame Ausschüsse des Senats und der Bürgerschaft zugelassen (Art. 31 und 47). Die Bürgerschaft in Lübeck ist in der Gesetzgebung durch die in dieser Verfassung dem Senat gegebene Mitwirkung stark beschränkt; der Senat ist hier gleichberechtigter Faktor der Gesetzgebung neben der Bürgerschaft und somit Mitträger der Landesstaatsgewalt*).

In Mecklenburg-Schwerin wird nach dem Landtagswahlgesetz vom 30. April 1920 (Reg.-Bl. S. 489) in einem Wahlkreis eine von vornherein nicht bestimmte Zahl von Abgeordneten nach dem automatischen Wahlsystem gewählt, so daß auf je 5000 abgegebene Stimmen ein Sitz entfällt; ergeben sich hierbei infolge geringer Wahlbeteiligung weniger als 50 Sitze, so ist die Teilungszahl so weit herabzusetzen, daß die Zahl der Abgeordneten mindestens 50 beträgt; Stimmenreste in Höhe von mindestens der Hälfte der Verteilungszahl, also mindestens 2500, werden als voll berücksichtigt. Die Landtagsdauer ist ebenfalls auf 3 Jahre festgesetzt, durch Volksentscheid auf Antrag von einem Sechstel Wähler kann mit einfacher Mehrheit die Auflösung herbeigeführt werden. Die Herbeiführung einer Auflösung durch die Regierung ist nicht vorgesehen (§ 30 und 43 der Landesverfassung).

In Mecklenburg-Strelitz wird nach dem Landeswahlgesetz vom 30. Januar 1919 (Amtl. Anzeiger S. 171) eine bestimmte Anzahl von Abgeordneten in 2 Wahlkreisen nach dem Höchstzahlensystem, wie es für die Wahlen zur Nationalversammlung galt, gewählt. Dieses Wahlgesetz

*) Vgl. unten § 25.

stellt auch, ähnlich wie das lippesche, eine Pflicht zur Wahl auf, allerdings, ohne die Nichterfüllung dieser Pflicht unter Strafe oder Nachteil zu stellen; § 7 dieses Gesetzes bestimmt nämlich, daß jeder Wahlberechtigte, der das 70. Lebensjahr nicht überschritten hat, zur Wahl verpflichtet ist. Auch hier ist die Wahlperiode eine dreijährige; eine vorherige Auflösungsmöglichkeit ist nicht vorgesehen.

In Oldenburg wird nach dem Wahlgesetz vom 7. Juni 1919 (Ges.-Bl. S. 501) eine festgesetzte Zahl (48) von Abgeordneten in 3 Wahlkreisen gewählt, von der 39 auf Oldenburg selbst, 4 auf den Landesteil Lübeck und 5 auf den Landesteil Birkenfeld entfallen. Die Wahl erfolgt nach dem Höchstzahlensystem der Nationalversammlung. Die Wahlperiode beträgt gleichfalls 3 Jahre, doch kann auf Antrag von 20000 Wählern der Landtag vorher durch Volksabstimmung aufgelöst werden; wenn der Landtag der Regierung ein Mißtrauensvotum erteilt hat, kann auch die Regierung den Landtag auflösen, aber nur diesen Landtag, nicht auch in der gleichen Angelegenheit den neuen Landtag, wenn auch dieser ihr ein Mißtrauensvotum erteilt (§ 55, 40 der Landesverfassung). Überhaupt ist in Oldenburg der Landtag nicht alleiniger Träger der Landesstaatsgewalt; die Gesetzgebungsrechte sind zwischen Landtag und Regierung geteilt, und die Regierung ist gleichberechtigter Faktor neben dem Landtag*).

In Preußen wird der Landtag nach dem Landeswahlgesetz vom 3. Dezember 1920 entsprechend wie im Reiche der Reichstag nach dem automatischen Wahlsystem gewählt. Die Zahl der Abgeordneten steht von vornherein nicht fest, sondern hängt von der Wahlbeteiligung und der Bevölkerungsstärke ab; die Verteilungszahl, d. h. die Zahl der auf einen Wahlvorschlag abgegebenen Stimmen, die das Recht auf einen Abgeordnetensitz gibt, ist auf 40000 (im Reiche 60000) festgesetzt**). Es wird in Wahlkreisen gewählt, und wie im Reiche ist auch in Preußen die Verbindung mehrerer Wahlkreise zu einem Verbandswahlkreis zwecks Verwertung der Reststimmen zunächst in diesem Verbandsbezirk zugelassen; soweit von der Möglichkeit einer Verbindung mehrerer Wahlkreise kein Gebrauch gemacht worden ist, gehen die Reststimmen unmittelbar zur Verwertung auf den Landeswahlvorschlag an den Landeswahlausschuß, soweit Verbandswahlkreisvorschläge vorliegen, nur die bei der Verwertung im Verbandswahlkreis übrigbleibenden; der Landeswahlausschuß verwertet die Reststimmen nach derselben Verteilungszahl, doch werden übrigbleibende Stimmenreste von mehr als 20000 Stimmen vollen 40000 gleichgeachtet.

---

*) Siehe unten § 25.

**) Wie im Reiche, ist auch in Preußen neuerdings der Wunsch laut geworden, diese Verteilungsziffer zu erhöhen, um eine Verkleinerung des Landtages und damit eine Kürzung der oft sehr langen Debatten zu erreichen. — Zurzeit besteht der preußische Landtag aus 428 Abgeordneten; davon entfallen auf die Sozialdemokratische Partei Deutschlands 114, auf das Zentrum 81, auf die Deutschnationale Volkspartei 75, auf die Deutsche Volkspartei 58, auf die Kommunistische Partei 30, auf die Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands 29, auf die Deutsch-demokratische Partei 26, auf die Deutsch-hannoversche Partei 11 und auf die Wirtschaftspartei des deutschen Mittelstandes 4 Abgeordnete.

Wie im Reiche kann auch in Preußen einem Landeswahlvorschlag höchstens die gleiche Zahl der Abgeordnetensitze zugeteilt werden, die auf die ihm angeschlossenen Kreiswahlvorschläge entfallen sind. — Die Wahlen zu den Provinziallandtagen und den Kreistagen in Preußen finden nach dem Gesetz vom 3. Dezember 1920 (Ges.-Samml. 1921 S. 1) nach einem anderen System statt; bei diesen Wahlen steht die Zahl der zu wählenden Abgeordneten von vornherein fest, und zwar wird sie nach der Bevölkerungsstärke der betreffenden Provinz und des betreffenden Kreises nach einer regressiven Skala bestimmt (z. B. entfällt in der Provinz innerhalb der ersten 2 Millionen Einwohner auf je 25000 Einwohner ein Abgeordneter, innerhalb der sechsten und der folgenden Millionen nur auf je 100000 Einwohner ein Abgeordneter). Das Wahlergebnis wird hier so ermittelt, daß die Gesamtzahl der im Regierungsbezirk (bei Kreistagswahlen im Kreise) abgegebenen Stimmen durch die gesamte Zahl der dem Regierungsbezirk (Kreis) zustehenden Abgeordneten geteilt und so die Verteilungszahl festgesetzt wird, auf die je ein Abgeordneter entfällt; die im Regierungsbezirk übrigbleibenden Stimmen werden demjenigen Wahlvorschlag der betreffenden Partei zugeteilt, der die meisten Reststimmen aufweist; im übrigen ist die Wahl analog den Wahlen zum Landtag geregelt.

Die Mitglieder des zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates gebildeten Staatsrates und ihre Stellvertreter werden von den Provinziallandtagen (in Berlin von der Stadtverordnetenversammlung, in den Hohenzollernschen Landen und in der Grenzmark Posen, Westpreußen von den Kommunallandtagen) nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt; nur in Hohenzollern erfolgt diese Wahl nach dem Grundsatz der Mehrheitswahl (Ges. über die Wahlen zum Staatsrat vom 16. Dezember 1920, Ges.-Samml. 1921 S. 90). Die Zahl der als Mitglieder des Staatsrats von den Provinzen zu entsendenden Vertreter ist durch eine Verordnung vom 28. Februar 1921 (Preuß. Ges.-Samml. S. 317) auf Grund der Volkszählung vom 8. Oktober 1919 auf 79 festgesetzt, die sich wie folgt verteilen: für die Provinz Ostpreußen 4, Brandenburg 5, Stadt Berlin 8, Grenzmark Posen-Westpreußen 3, Provinz Pommern 4, Niederschlesien 6, Oberschlesien 5, Sachsen 6, Schleswig-Holstein 3, Hannover 6, Westfalen 9, Hessen-Nassau 5, Rheinprovinz 14 Vertreter, außerdem entsenden die Hohenzollernschen Lande 1 Vertreter.

Der preußische Landtag wird auf 4 Jahre gewählt. Vor Ablauf seiner Wahldauer kann er enden, abgesehen von dem eigenen Auflösungsbeschluß des Landtages, der aber der Zustimmung von mehr als der Hälfte der gesetzlichen Mitglieder des Hauses bedarf, durch Auflösung infolge eines gemeinsamen Beschlusses eines aus dem Ministerpräsidenten, dem Präsidenten des Landtages und dem des Staatsrates bestehenden Ausschusses oder durch Auflösung infolge Volksentscheid. Dieser Volksentscheid kann herbeigeführt werden sowohl durch Volksbegehren von einem Fünftel der Stimmberechtigten, als auch durch einen Beschluß des Staatsrates (Art. 14 und 6, Abs. 1 und 2 der Landesverfassung). Die Form der Tätigkeit des Landtages und die Rechte der Abgeordneten sind in enger Anlehnung an

die Vorschriften der Reichsverfassung über den Reichstag geregelt. Ähnliche Bestimmungen gelten auch für die Tätigkeit des Staatsrates; niemand darf gleichzeitig Mitglied des Landtages und des Staatsrates sein (Art. 33).

In Schaumburg-Lippe ist die Frage der Landtagswahl und der Form und Tätigkeit des Landtags mit Rücksicht auf die Verhandlungen über den Anschluß an Preußen noch nicht endgültig geregelt. Nach den in diesem Lande noch geltenden vorläufigen Verfassungen besteht der Landtag aus 15 Abgeordneten, deren Wahldauer noch unbestimmt ist.

In Sachsen werden nach dem Wahlgesetz vom 4. Dezember 1920 (Ges.-Bl. S. 331) 96 Abgeordnete in 3 Wahlkreisen gewählt; zur Feststellung des Wahlergebnisses wird die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen durch die Zahl der Abgeordneten geteilt; diese Zahl stellt die Wahlzahl dar, d. h. die Stimmenzahl, auf die je ein Abgeordneter entfällt. Der Landeswahlausschuß weist jeder Partei so viel Sitze zu, als die Wahlzahl in der Gesamtzahl der für die Parteien im ganzen Lande abgegebenen Stimmen enthalten ist. Die übrigbleibenden Sitze werden auf die Reststimmen der Parteien verhältnismäßig verteilt. Der Landtag wird auf 4 Jahre gewählt; er kann vorher enden infolge Volksentscheids auf Volksbegehren von einem Zehntel der Stimmberechtigten oder auf Antrag des Staatsministeriums. Auch kann er sich selbst auflösen, doch bedarf ein solcher Beschluß einer Mehrheit, die in Anwesenheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten zustande gekommen ist (Art. 9 der Landesverfassung).

In Thüringen wird auf Grund des Landeswahlgesetzes vom 8. Mai 1920 (Ges.-Samml. S. 36) nach dem automatischen Wahlsystem in 7 Wahlkreisen gewählt. Die Kreiswahlvorschläge dürfen nur eine bestimmte Anzahl von Namen tragen, die nach der Bevölkerungsstärke im Wahlgesetz verschieden festgesetzt ist und zwischen 8 und 31 beträgt; auf je 12000 auf den Wahlvorschlag abgegebene Stimmen kommt ein Abgeordnetensitz; die nicht verbrauchten Stimmen und die Stimmen eines Wahlvorschlags mit weniger als 12000 Stimmen werden im ganzen Lande für die betreffende Partei zusammengezählt, auf je 12000 Reststimmen wird ein weiterer Abgeordneter zugeteilt, und zwar auf die Wahlkreisvorschläge mit den höchsten Reststimmenzahlen; ein hierbei noch verbleibender Rest von mehr als 9000 Stimmen gilt als voll. Auch hier beträgt die Wahlperiode 3 Jahre. Die vorherige Auflösung ist möglich, wenn auf Antrag von einem Zehntel der Stimmberechtigten eine Volksabstimmung sich dafür ausspricht; der Regierung ist die Möglichkeit der Herbeiführung einer solchen Volksabstimmung nicht gegeben (§ 16 der Landesverfassung).

In Württemberg wird nach dem Landtagswahlgesetz vom 15. Mai 1920 (Ges.-Bl. S. 243) in 24 Wahlkreisen eine bestimmte Anzahl von Abgeordneten gewählt, die so festgesetzt ist, daß auf je 25000 Einwohner ein Abgeordneter entfällt; die Zahl der im ganzen Lande abgegebenen Stimmen geteilt durch die vorher festgesetzte Zahl der zu wählenden Abgeordneten ergibt die Wahlzahl, d. h. diejenige Stimmenzahl, auf die je ein Abgeordnetensitz entfällt. Die hiernach noch übrigbleibenden Sitze werden im Wege der Reststimmenverwertung auf die Landesvorschlagsliste in der Weise ver-

teilt, daß die Summe der Reststimmen durch die Zahl der noch verfügbaren Sitze geteilt wird. Diese Sitze werden zur Hälfte der Landesvorschlagsliste, zur anderen Hälfte der an sie angeschlossenen Kreisvorschlagsliste zugewiesen; kommt hierbei nur ein Sitz oder eine ungerade Zahl von Sitzen heraus, so fällt der überschießende Sitz der Landesvorschlagsliste zu. Die Landtagsdauer beträgt hier 4 Jahre; der Landtag kann vorher aufgelöst werden durch Volksabstimmung mit einfacher Mehrheit auf Antrag eines Fünftels der Wähler oder auf Antrag der Regierung (§ 16 der Landesverfassung).

Dritter Abschnitt.

Der Reichspräsident und die Reichsregierung; die Landesregierungen.

§ 15. Staatsoberhaupt und Regierung im allgemeinen.

1. Die Frage der Gestaltung des Reichsoberhauptes war während der Beratungen der Nationalversammlung und des Verfassungsausschusses eine stark umstrittene. Drei Strömungen kamen zum Ausdruck; die eine ging dahin, an Stelle eines persönlichen Staatsoberhauptes nach dem Vorbild der Schweizer Eidgenossenschaft ein direkt aus dem Reichstag hervorgegangenes Kollegium mit den Rechten und Geschäften des Reichsoberhauptes zu betrauen; die Gegenströmung war bestrebt, nach dem Muster der nordamerikanischen Bundesverfassung einen selbständigen Reichspräsidenten als Gegengewicht gegen das Parlament zu schaffen und dieses Organ in seiner Wirksamkeit durch eigene Entschlußmöglichkeit und selbständige Verantwortlichkeit zu steigern; die dritte Strömung schließlich wollte, mehr dem französischen Vorbild folgend, zwar eine Einzelperson mit den Rechten des Staatsoberhauptes ausstatten, aber ihre Selbständigkeit nach Möglichkeit beschneiden aus der Besorgnis heraus, daß sie neben dem Parlament eine Macht erlangen könnte, die den Grundsätzen einer Demokratie widerspräche. Das Ergebnis der Verhandlungen über diese widersprechenden Anschauungen war schließlich eine zwischen den beiden letztgenannten Strömungen vermittelnde Lösung. Die Reichsverfassung brachte ein parlamentarisch-demokratisches System zum Ausdruck und stellte als Kontrolle neben den Reichstag einen Reichspräsidenten, der seine Rechte aus derselben Quelle wie das Parlament, nämlich der Volksabstimmung, herleitet. Abweichend von dem System der französischen Verfassung, welches den durch die zur Nationalversammlung vereinigten beiden Kammern auf 7 Jahre gewählten Präsidenten lediglich auf die formellen Aufgaben des Staatsoberhauptes beschränkt und ihm eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung nicht zubilligt, abweichend aber auch von dem amerikanischen Verfassungssystem, welches dem auf 4 Jahre vom Volke gewählten Präsidenten im vollen Umfang die vollziehende Gewalt überträgt, so daß die Minister (Staatssekretäre) nur ihm, nicht dem Parlament verantwortlich sind, hat die Reichsverfassung dem Reichspräsidenten die Rechte des formellen Staatsoberhauptes übertragen, ihm aber darüber hinaus als Gegengewicht gegen das Parlament eine bestimmte Mitwirkung auch bei der Gesetzgebung verliehen, die Regierung aber vom Reichspräsidenten losgelöst und dem Parlament verantwortlich gemacht.

2. Die Länder haben durchweg auf ein besonderes persönliches Staatsoberhaupt verzichtet; an der Spitze der Regierung der Länder steht ein Kollegium, die Regierung, welche gleichzeitig die Geschäfte des Staatsoberhauptes wahrnimmt; der Vorsitzende der Regierung heißt in Baden, Württemberg, Hessen Staatspräsident, ohne damit aber eine dem Reichspräsidenten gleiche oder ähnliche Machtfunktion zu erhalten, in den anderen größeren Staaten Ministerpräsident oder Vorsitzender des Staatsministeriums, der Landesregierung usw.*). Mag auch die Bezeichnung verschieden sein, der Chef der Regierung der Länder ist niemals Staatsoberhaupt, sondern stets nur der vom Vertrauen des Parlaments abhängige erste Minister, der Primus inter pares, auch wenn er den Titel „Staatspräsident" führt oder das Recht zur Vertretung des Staates nach außen und ähnliche Rechte hat. Oberstes Regierungsorgan mit den üblichen Rechten des Staatsoberhauptes in den Ländern ist stets die Landesregierung als Kollegium (auch Senat, Staatsrat, Landespräsidium genannt); in manchen Ländern von der Volksvertretung vollständig abhängig, in anderen wieder mit einer gewissen Selbständigkeit gegenüber der Volksvertretung ausgestattet und wieder in anderen Ländern zur gleichberechtigten Mitwirkung bei der Gesetzgebung oder wichtigen Teilen derselben berufen, ist die rechtliche und tatsächliche Stellung dieses Kollegiums in den einzelnen Ländern nicht einheitlich, sondern den geschichtlichen Traditionen, den vorhandenen Einrichtungen und Bedürfnissen entsprechend ziemlich verschieden**). Die Bestimmung der Reichsverfassung, daß auch die Landesregierung eine parlamentarische sein müsse, war nicht ausreichend, um die Stellung der Regierungen den Landtagen gegenüber nach einheitlichen Grundsätzen auszugestalten.

§ 16. Der Reichspräsident.

1. Der Reichspräsident wird vom ganzen deutschen Volke gewählt (Art. 41). Er ist also ein unmittelbares Organ des Reichs; er geht genau wie das Parlament aus einer Volksabstimmung hervor und hat von vornherein kraft seiner politischen Geburt den Zusammenhang mit denselben Kräften, die das Parlament in sich verkörpert. Den ersten Präsidenten der deutschen Republik hat die Nationalversammlung auf Grund der vorläufigen Verfassung bestellt; er führt sein Amt bis zum Amtsantritt des auf Grund der endgültigen Reichsverfassung gewählten Reichspräsidenten; die künftigen Reichspräsidenten sollen vom ganzen Volke gewählt werden. Wählbar ist jeder Deutsche, der das 35. Lebensjahr vollendet hat, mag er die Reichs- und Landesangehörigkeit durch Geburt oder erst nachträglich erworben haben. Anträge, die Wählbarkeit an zehnjährigen Besitz der Reichsangehörigkeit oder an deutsche Geburt als Voraussetzung zu knüpfen, sind abgelehnt worden; ebenso wurde in der dritten Beratung der Nationalversammlung der in der zweiten Lesung gefaßte, auf einer Parallele mit französischen Verfassungsbestimmungen beruhende Beschluß, daß kein

*) Vgl. oben § 12, 2.
**) Vgl. unten § 25.

Mitglied früherer landesherrlicher Familien zum Reichspräsidenten gewählt werden könne, gestrichen.

Die Wahl des Reichspräsidenten ist geregelt durch das Gesetz über die Wahl des Reichspräsidenten vom 4. Mai 1920 (RGBl. S. 849) und die zugehörige Wahlordnung vom 25. Oktober 1920 (RGBl. S. 1789). Während der Verfassungsberatung konnte eine Einigung über den Wahlmodus nicht erreicht werden; der ursprüngliche Verfassungsentwurf sah vor, daß der Reichspräsident mit Mehrheit aller abgegebenen Stimmen (absoluter Mehrheit) gewählt werden und mangels einer solchen Mehrheit Stichwahl zwischen den beiden Bewerbern, die die meisten Stimmen erhalten haben, stattfinden solle; der Verfassungsausschuß schlug vor, bei der Wahl die relative Mehrheit in einem einzigen Wahlgange entscheiden zu lassen; gegen den ersten Vorschlag wurde der Einwand erhoben, daß die Stichwahl zwischen zwei um die höchste Gewalt im Reich sich bewerbenden Personen sehr bedenklich und geeignet sei, das Ansehen der Stellung des Reichspräsidenten zu untergraben; gegen den zweiten Vorschlag wurde geltend gemacht, daß diese Form der Wahl zu sonderbaren Zufallsergebnissen führen könne. Da damals eine Einigung über die verschiedenen Möglichkeiten der Präsidentenwahl in der Nationalversammlung nicht zu erzielen war, wurde schließlich die Regelung der Wahl durch das besondere Gesetz vorbehalten, das einen mittleren Weg zwischen dem Vorschlag des Verfassungsentwurfs und dem des Verfassungsausschusses einschlägt: es soll zunächst die absolute Mehrheit entscheiden, sollte sich eine solche Mehrheit nicht ergeben, so soll in einem zweiten Wahlgang die relative Mehrheit, bei Stimmengleichheit das Los entscheiden.

Wahlberechtigt ist hierbei, wer das Wahlrecht zum Reichstag hat. Die Wahl ist unmittelbar und geheim. Es wird mit Stimmzetteln gewählt, die den Bewerber bezeichnen müssen und keine weiteren Angaben enthalten dürfen. Gewählt ist, wer mehr als die Hälfte aller gültigen Stimmen erhält; ergibt sich keine solche Mehrheit, so findet ein zweiter Wahlgang statt, bei dem gewählt ist, wer die meisten gültigen Stimmen erhalten hat; bei Stimmengleichheit entscheidet das Los, das der Reichswahlleiter zieht. Den Wahltag bestimmt — auch für die erste Präsidentenwahl nach diesem Gesetze — der Reichstag. Die Wahl des Reichspräsidenten kann mit jeder anderen Abstimmung oder Wahl verbunden werden, namentlich Reichstagswahlen und Volksabstimmungen nach der Reichsverfassung, Landtagswahlen und Wahlen zu kommunalen Körperschaften und Abstimmungen auf Grund der landesrechtlichen Verfassungsvorschriften; für die Verbindung von Wahlen zu kommunalen Körperschaften mit der Reichswahl ist jedoch die Zustimmung der Landesregierung erforderlich. Wenn die Präsidentenwahl innerhalb eines Jahres nach einer Reichstagswahl oder allgemeinen Volksabstimmung stattfindet, so können die für diese Wahl oder Abstimmung getroffenen Einrichtungen (Wahlleiter, -ausschüsse, -bezirke usw.) auch für die Präsidentenwahl in Wirksamkeit bleiben. Das Wahlergebnis wird von dem von dem Reichstag gebildeten Wahlprüfungsgericht geprüft. Wird die Wahl für ungültig erklärt, so findet eine neue Wahl statt; die Ungültigkeitserklärung kann sich auf den zweiten Wahlgang beschränken.

Der Reichspräsident leistet bei Übernahme seines Amtes vor dem Reichstag folgenden Eid: „Ich schwöre, daß ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, die Verfassung und die Gesetze des Reichs wahren, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde." Die Beifügung einer religiösen Beteuerung ist zulässig. Die Eidesleistung hat keine rechtsbegründende Wirkung, sie ist auch keine unbedingte Voraussetzung für die Vornahme von Regierungshandlungen, die auch schon vor der Eidesleistung wirksam ausgeübt werden können. Die Bedeutung des Eides ist eine rein sittliche; der Eid soll, vor der Volksvertretung geleistet, dem Volke das Gefühl der Sicherheit geben, daß seine Rechte gewahrt bleiben, und in dem Staatsoberhaupt das Gefühl seiner Verantwortlichkeit und seiner Pflicht dem Volke gegenüber stärken.

Die Amtsdauer des Reichspräsidenten ist in Art. 43, Abs. 1 auf 7 Jahre festgesetzt, nachdem in der dritten Lesung der Verfassung der Antrag auf Einführung einer fünfjährigen Amstdauer abgelehnt worden war. Wiederwahl ist unbeschränkt zulässig.

Der Reichspräsident kann durch Volksabstimmung auch wieder abgesetzt werden; Voraussetzung dafür ist ein Beschluß des Reichstages, der eine Zweidrittelmehrheit erfordert; dieser Beschluß wird alsdann zur Volksabstimmung gestellt; bereits mit dem Beschluß des Reichstags gilt der Reichspräsident als vom Amte suspendiert; der Reichskanzler, sein Vertreter, tritt an seine Stelle. Wird der Beschluß des Reichstags, also der Antrag auf Absetzung, in der Volksabstimmung abgelehnt, so hat dies erstens die Auflösung des Reichstags zur gesetzlichen Folge und gilt zweitens als neue Wahl des Reichspräsidenten für die gesetzliche Dauer von 7 Jahren (Art. 43, Abs. 2).

Der Reichspräsident kann ohne Zustimmung des Reichstags nicht strafrechtlich verfolgt werden (Art. 43, Abs. 3). — Diese Bestimmung stellt einen Kompromiß dar, der nach längeren Erörterungen im Verfassungsausschuß gefunden worden ist, wo eine Strömung den Inhaber der höchsten Stelle im Reich in eine ähnliche gesetzliche Lage bringen wollte wie die Souveräne in monarchisch regierten Staaten, während die andere Richtung diesen erhöhten Strafschutz ablehnte; die jetzige Bestimmung verleiht dem Reichspräsidenten den gleichen Schutz wie den Abgeordneten. Sie bedeutet allerdings insofern eine Inkonsequenz, als der Reichspräsident in dieser Beziehung vom Reichstag abhängig ist, während seine Abhängigkeit im allgemeinen vom Volke sich herleitet.

Der Präsident kann nicht zugleich Mitglied des Reichstags sein (Art. 44).

2. Die verfassungsmäßig oder durch Einzelgesetze dem Reichspräsidenten übertragenen Befugnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

a) Die wichtigste Funktion des Reichspräsidenten ist die Bildung der Reichsregierung; er ernennt und entläßt den Reichskanzler und auf dessen Vorschlag die Reichsminister; er ist hierbei nicht an den Vorschlag des Reichskanzlers gebunden, jedoch muß er die Minister im Einklang mit dem

Reichskanzler ernennen*); in der Auswahl des Reichskanzlers wie der Reichsminister ist er insofern beschränkt, als er nur solche Personen wählen darf, die das Vertrauen des Reichstags genießen; ebenso muß er Reichskanzler und Reichsminister entlassen, wenn ihnen der Reichstag ausdrücklich das Vertrauen entzieht (Art. 52 und 53). Aus sachlichen Gründen ist der Reichspräsident jedoch auch ohne Mißtrauensvotum des Reichstags zur Entlassung des Reichskanzlers und auf dessen Vorschlag auch der Reichsminister befugt. — Ferner bedarf auch die Geschäftsordnung der Reichsregierung seiner Genehmigung (Art. 55).

b) Der Reichspräsident hat die völkerrechtliche Vertretung des Reichs, das Recht zum Abschluß von Verträgen und Bündnissen mit der überlieferten Einschränkung, daß zu solchen Verträgen die Zustimmung des Reichstags erforderlich ist, wenn es sich um Gegenstände handelt, die zur gesetzgeberischen Zuständigkeit des Reichs gehören; er hat ferner Recht und Pflicht zum Empfang und zur Beglaubigung der Gesandten. Beglaubigt, d. h. mit einem amtlichen Auftrag und einem formellen Einführungsschreiben an das fremde Staatsoberhaupt versehen, werden die deutschen Gesandten und Botschafter, empfangen, d. h. in feierlicher Antrittsaudienz zur Überreichung ihres Beglaubigungsschreibens und zur offiziellen Ausübung ihrer Funktionen zugelassen, die Gesandten und Botschafter der fremden Staaten. Die völkerrechtliche Vertretungsbefugnis ist dadurch beschränkt, daß Kriegserklärungen wie Friedensschluß eines Reichsgesetzes bedürfen (Art. 45, Abs. 2); ebenso ist auch ohne besondere Vorschrift anzunehmen, daß Bündnisverträge der Zustimmung des Reichstags bedürfen.

c) Der Reichspräsident ernennt und entläßt die Reichsbeamten und die Offiziere der Reichswehr und der Reichsmarine, kann jedoch dieses Recht durch andere Behörden ausüben lassen; zurzeit werden die Reichsbeamten von Gruppe X der Besoldungsordnung (Regierungsrat usw.) einschließlich an, sowie die Offiziere der Reichswehr und der Reichsmarine vom Stabsoffizier einschließlich an vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen, im übrigen sind diese Befugnisse an die Ressortminister übertragen; soweit besondere Gesetzesbestimmungen die Mitwirkung anderer Behörden, z. B. des Reichsrats, der Landesregierung, vorschreiben, bleiben sie in Gültigkeit (Art. 46).

d) Der Reichspräsident hat den Oberbefehl über die gesamte Wehrmacht des Reichs (Art. 47 und § 8 des Wehrgesetzes vom 23. März 1921, RGBl. S. 329); die Ausübung des Oberbefehls ist dem Reichswehrminister übertragen. Der Reichspräsident ist oberste Beschwerdeinstanz in Beschwerdesachen der Angehörigen der Reichswehr und -marine (Beschwerdeordnung vom 1. März 1919 AVBl. S. 273, B Ziffer 14) und übt auch das militärische Verordnungsrecht aus (Wehrgesetz § 11)**).

e) Der Reichspräsident übt das Begnadigungsrecht aus, soweit es dem Reiche zusteht (Art. 49).

Im allgemeinen ist die Ausübung des Gnadenrechts Sache der Regierungen der Länder, da ihnen die Justizhoheit zusteht und die Gerichte

*) Vgl. die Ausführungen des Reichsministers Dr. Preuß in der Sitzung vom 5. Juli 1919.

**) Vgl. unten § 29.

Landesbehörden sind. Dem Reiche steht, wie schon früher, auch jetzt das Begnadigungsrecht nur auf Grund besonderer Gesetzesbestimmungen zu, und zwar kennt das Reichsrecht nur eine Begnadigung gegenüber rechtskräftigen Urteilen, nicht auch eine Niederschlagung schwebender Strafverfahren (eine sog. Abolition). Das Begnadigungsrecht des Reichs wird, wie früher vom Kaiser, jetzt vom Reichspräsidenten ausgeübt. Da jeder Begnadigungsakt eine Regierungshandlung ist, muß er nach Art. 50 der Verfassung durch den zuständigen Reichsminister gegengezeichnet werden.

Im einzelnen steht dem Reichspräsidenten das Begnadigungsrecht zu:

1) in Strafsachen, in denen das Reichsgericht in erster Instanz erkannt hat (Strafprozeßordnung § 484);
2) in Strafsachen, in welchen der Konsul oder das Konsulargericht in erster Instanz erkannt hat (Gesetz über die Konsulargerichtsbarkeit § 72);
3) in Strafsachen, in welchen ein früheres Schutzgebietsgericht in erster Instanz erkannt hat (Gesetz vom 19. März 1888 § 2);
4) in Sachen der Prisengerichtsbarkeit (Verordnung vom 15. Februar 1889 § 27);
5) in Disziplinarsachen der Reichsbeamten (Reichsbeamtengesetz § 118) sowie der Reichswehr.
6) Hinsichtlich der Strafurteile der Militärkriegsgerichte, die künftig nur in Kriegszeiten bestehen, der feldgerichtlichen Urteile gegen Ausländer sowie der Marinebordgerichte steht das Begnadigungsrecht ebenfalls dem Reichspräsidenten zu. Das durch Verordnung vom 1. Februar 1919 (RGBl. S. 173) dem Präsidenten des Reichsmilitärgerichts delegierte Begnadigungsrecht ist mit Aufhebung des Militärgerichts wieder auf den Reichspräsidenten selbst zurückgegangen. Im übrigen steht das Begnadigungsrecht für Reichswehrangehörige jetzt nach Aufhebung der Militärgerichtsbarkeit den Landesregierungen zu, da auch Reichswehrangehörige nunmehr von den ordentlichen Gerichten abgeurteilt werden; ebenso ist bezüglich der Begnadigung von Angehörigen des alten Heeres die Regierung des Landes zuständig, dem das betreffende Militärkontingent zugehört hat.
7) Soweit gemäß Art. 48, Abs. 2 außerordentliche Gerichte und Standgerichte eingesetzt sind, steht das Begnadigungsrecht bezüglich ihrer Urteile ebenfalls dem Reichspräsidenten zu.
8) Der Reichspräsident hat das Begnadigungsrecht ferner in allen Strafsachen, in welchen ein elsaß-lothringisches Gericht in erster Instanz erkannt hat. Soll eine für das ganze Reich einheitlich geltende Amnestie ergehen, die sowohl rechtskräftig erkannte Strafen erlassen als auch schwebende Strafverfahren niederschlagen kann, so ist dazu ein besonderes Reichsgesetz erforderlich.
9) Der Reichspräsident ist ferner grundsätzlich auch zuständig für den gnadenweisen Erlaß der von Reichsverwaltungen im Verwaltungsstrafverfahren ausgesprochenen Geldstrafen. Dieses Recht

ist für die im Verwaltungswege festgesetzten geringfügigen Strafen wegen Postgebührenhinterziehung dem Reichspostminister durch Erlaß vom 10. Januar 1921 delegiert. Für die im Verwaltungsstrafverfahren der Reichsfinanzverwaltung (§ 386 u. ff. der Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919, RGBl. S. 1993) ergehenden Strafbescheide gilt die besondere Vorschrift des § 443 der Reichsabgabenordnung; hier ist der Reichsfinanzminister sowohl zur Niederschlagung von Verwaltungsstrafverfahren als auch zum gnadenweisen Erlaß der in diesem Verfahren erkannten Strafen zuständig.

f) Der Reichspräsident ist ferner grundsätzlich die zur Niederschlagung von Forderungen des Reichsfiskus zuständige Stelle. Zur Niederschlagung aller Forderungen des Reichs gegen Beamte wie gegen Dritte ist stets eine Entscheidung des Reichspräsidenten erforderlich; es beruht dies auf der auch für den Rechnungshof noch geltenden Instruktion für die Oberrechnungskammer vom 18. Dezember 1824, die im § 9 bestimmt, daß der Erlaß von fiskalischen Forderungen nur im Wege der Gnade mit „Allerhöchster Genehmigung" stattfinden darf. Dementsprechend ist früher im Reich zur Niederschlagung solcher Forderungen stets die Ermächtigung des Kaisers nachgesucht worden, an Stelle des Kaisers ist nunmehr gemäß Art. 179 der Verfassung und § 6 des Gesetzes, betreffend die vorläufige Reichsgewalt, der Reichspräsident getreten. Dieses Niederschlagungsrecht des Reichsoberhauptes ist im beschränkten Umfang bei der Post- und Eisenbahnverwaltung an die Ressortchefs delegiert; Reichspost- und Reichsverkehrsminister sind durch die Erlasse vom 7. April und 9. September 1920 ermächtigt worden, Schadenersatzforderungen gegen Beamte und Arbeiter ihrer Ressorts, die sich auf die dem Betrieb und Verkehr eigentümlichen Schadensfälle beziehen, zu ermäßigen und zu erlassen und diese Befugnis bis zu einem gewissen Betrage auch auf die nachgeordneten Behörden zu delegieren; diese Übertragung beschränkt sich jedoch nur auf Forderungen aus Versehen von Beamten und Arbeitern.

Zur Niederschlagung von Steuern und Abgaben bedarf es eines Erlasses des Reichspräsidenten nicht; nach § 8 der Reichsabgabenordnung kann die Niederschlagung von Steuern durch den Reichsfinanzminister oder die von ihm beauftragten Dienststellen erfolgen.

Ebenso ist auch das Recht der gnadenweisen Änderung oder Aufhebung von Verträgen mit dem Reichsfiskus, das früher als Akt der Gnade der Krone zustand, während des Kriegs an den Reichskanzler und im Bereiche der Heeresverwaltung an die Kontingentsherren bzw. die Kriegsminister delegiert war, nach der Revolution durch Entscheidung des Rats der Volksbeauftragten vom 3. Dezember 1918 an den Ressortminister, der jedoch des Einvernehmens mit dem Reichsminister der Finanzen bedarf, übertragen worden.

g) Der Reichspräsident ist der Verwalter der Machtmittel des Reichs und hat als solcher — ähnlich wie früher der Kaiser nach Art. 19 und 68 der alten Verfassung — das Recht der Reichsexekution gegen die Bundesmitglieder und das Recht zu besonderen Maßnahmen bei Störung der öffentlichen Ordnung.

Zunächst hat der Reichspräsident (Art. 48, Abs. 1) das Recht, Länder, die die ihnen nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllen, mit Hilfe der bewaffneten Macht dazu anzuhalten. Nähere Bestimmungen enthält die Verfassung hierüber nicht; der Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen hängt vom Einzelfalle ab, jedenfalls hat der Reichspräsident von den getroffenen Maßnahmen unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben und sie auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen. Andere Mittel als die bewaffnete Macht sind dem Reichspräsidenten in diesem Falle nicht in die Hand gegeben; wirtschaftliche Repressalien od. dgl. kann er nicht verfügen; dazu bedürfte es eines Reichsgesetzes (Art. 82, Abs. 6).

Ferner hat der Reichspräsident, und zwar grundsätzlich nur er, das Recht, bei erheblicher Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit an Stelle der regelmäßigen gesetzlichen Maßnahmen im Wege der Verordnung außergewöhnliche Maßnahmen anzuordnen und den Ausnahmezustand über das Reich oder Teile desselben zu verhängen*) (Art. 48, 2).

h) Dem Reichspräsidenten steht weiter das Recht zu, den Reichstag aufzulösen und vom Gewählten an den Wähler zu appellieren (Art. 25); auch hierbei ist er an die Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder des zuständigen Reichsministers gebunden. Im Verfassungsausschuß war zwar die Auffassung vertreten worden, daß der Reichspräsident bei der Auflösung des Reichstags frei, also nicht an die Zustimmung und Gegenzeichnung der Regierung gebunden sein soll; von seiten der Regierung, der die Mehrheit des Ausschusses beitrat, wurde aber geltend gemacht, daß eine solche Freiheit, ein solches Auftreten ohne ministerielle Begleitung mit den Grundsätzen der demokratischen Republik und des Parlamentarismus unvereinbar sei, und infolgedessen wurden Anträge, die in der Richtung gingen, den Präsidenten von der Gegenzeichnung zu befreien, von der Mehrheit des Ausschusses abgelehnt. — Dem Reichstag gegenüber hat der Reichspräsident ferner noch folgende Rechte: Er kann die Einberufung des Reichstags zu einem früheren als dem gesetzlichen Termin verlangen (Art. 24), er ernennt die richterlichen Mitglieder des Wahlprüfungsgerichts des Reichstags und auch den Reichsbeauftragten, der außerhalb der Verhandlungen vor dem Wahlprüfungsgericht das Verfahren führt (Art. 31).

i) Der Reichspräsident hat ferner eine Mitwirkung bei der Reichsgesetzgebung, und zwar zeigt sich diese nicht beim regelmäßigen Gange der Gesetzgebung, sondern nur in besonderen Fällen; er ist ein außerordentlicher Faktor der Gesetzgebung. Diese Mitwirkung äußert sich, ausgehend von dem Grundgedanken seiner Stellung als Träger einer vom Volke ihm unmittelbar gegebenen Vertretungsgewalt, in der Form der Anrufung des Volkswillens, in dem Appell von der Volksvertretung an das Volk:

---

*) Wegen des Umfanges der Befugnisse des Reichspräsidenten im Falle des Art. 48, Abs. 2, vgl. unten § 26.

1) Er ist befugt, jedes vom Reichstag beschlossene Gesetz vor seiner Verkündung zum Volksentscheid zu bringen, also die Entscheidung des Volkes gegen die des Reichstags anzurufen, und zwar binnen einem Monat nach der Beschlußfassung des Reichstags (Art. 73). Es bedeutet dies also ein einstweiliges Vetorecht des Reichspräsidenten gegenüber den vom Reichstag beschlossenen Gesetzen.

2) Er kann, falls Reichstag und Reichsrat das Gesetz als dringlich erklärt haben, ein beschlossenes Reichsgesetz verkünden, auch dann, wenn die Aussetzung der Verkündung von einem Drittel des Reichstags verlangt wird, welch Verlangen sonst regelmäßig die Aussetzung der Verkündung um zwei Monate zur Folge hat (Art. 72). Zweck dieser in der Verfassung vorgesehenen Aussetzung ist der, den Gegnern des Gesetzes die Möglichkeit zu geben, einen Volksentscheid vorzubereiten und herbeizuführen. Dadurch, daß der Reichspräsident die Befugnis hat, die Aussetzung zu unterlassen und das Gesetz durch Verkündung rechtskräftig zu machen, kann er den beabsichtigten Volksentscheid verhindern.

3) Bei Nichtübereinstimmung der Beschlußfassung des Reichstags und des Reichsrats ist es seiner Entscheidung überlassen, ob er das Gesetz nicht zustande kommen lassen oder gegenüber der Entscheidung des Reichsrats eine Volksabstimmung herbeiführen will.

4) Er hat die Entscheidung darüber, ob er ein vom Reichstag mit Zweidrittelmehrheit angenommenes Gesetz trotz Einspruchs des Reichsrats verkünden will oder ob er, wenn er selbst die Verantwortung nicht übernehmen will, über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit eine Volksabstimmung herbeiführen will (Art. 74).

Die Reichsverfassung gibt also dem Reichspräsidenten in großem Umfange das Recht, an das Volk zu appellieren, an dasselbe Volk, das ihn gewählt hat.

k) Der Reichspräsident ist in bestimmten Materien zum Erlaß von Verordnungen ermächtigt; diese Ermächtigung leitet sich her aus der in zahlreichen Einzelheiten des Reichs seinerzeit dem Kaiser eingeräumten Befugnis zum Erlasse von Rechts- und Verwaltungsverordnungen, die nach § 4 des Übergangsgesetzes vom 4. März 1919 und Art. 179 der Reichsverfassung auf den Reichspräsidenten übergegangen ist. Eine Einschränkung der früheren kaiserlichen Verordnungsbefugnis gibt allerdings Art. 77 der neuen Verfassung, der künftig das Recht zum Erlasse von Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der Reichsgesetze grundsätzlich der Reichsregierung, d. h. dem Reichskanzler und den Reichsministern überträgt. Auch übt er das militärische Verordnungsrecht aus (Wehrgesetz § 11).

Bei erheblicher Störung oder Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit steht ihm nach Art. 48, Abs. 2 ein besonders weitgehendes Verordnungsrecht zu, das ihn ermächtigt, im Wege der Verordnung nicht nur besondere Maßnahmen zu ergreifen, sondern auch Gesetze, ja selbst Verfassungsbestimmungen außer Kraft zu setzen oder abzuändern *).

*) Siehe unten § 26.

l) Der Reichspräsident hat die Gesetze auszufertigen und binnen Monatsfrist im Reichs-Gesetzblatt zu verkünden; hierbei hat er zu prüfen, ob die Gesetze verfassungsmäßig zustande gekommen sind (Art. 70).

3. Dies sind im wesentlichen die ausdrücklich dem Reichspräsidenten verliehenen Befugnisse. Die Verfassung stellt den Reichspräsidenten außerhalb und neben die Reichsregierung. Der Einfluß, den der Reichspräsident auf die Gestaltung der Politik und die Geschäftsführung der Regierung des Reiches hat, hängt daher wesentlich nicht von den Kompetenzen ab, die ihm die Verfassung ausdrücklich zuweist, sondern von dem persönlichen Einfluß, den eine überragende Persönlichkeit auf die Minister, die sie ernennt und beruft, und auf den Gang der Regierungsgeschäfte auszuüben in der Lage ist*). Das Amt erhält seinen wesentlichsten Inhalt durch die Persönlichkeit des Inhabers. Unbestritten ist, wie in der Sitzung des Verfassungsausschusses vom 4. April 1919 ausdrücklich hervorgehoben wurde, das Recht des Reichspräsidenten auf Informationen durch die Minister und deren Pflicht zur Berichterstattung sowie das Recht des Reichspräsidenten, in den Sitzungen des Reichsministeriums den Vorsitz zu führen; es sind dies Dinge, die sich — nach Ansicht des Verfassungsausschusses — ohne weiteres aus der Struktur der Verfassung ergeben. Die Geschäftsordnung der Reichsregierung erkennt diese Rechte ausdrücklich an. Dem Reichspräsidenten unmittelbar unterstellt ist das in die obersten Reichsbehörden eingegliederte Büro des Reichspräsidenten, dem die Vorbereitung und Bearbeitung der dem Reichspräsidenten verfassungsmäßig obliegenden Funktionen und der amtliche Verkehr mit den Behörden des Reichs, den beim Reichspräsidenten beglaubigten auswärtigen diplomatischen Vertretern und die Erledigung der Bürogeschäfte obliegt.

Die Frage, ob der Präsident Beamter des Reiches ist, ist zu verneinen; er ist niemand untergeordnet und ist Mitträger der Volkssouveränität; er ist Organ des Reichs, nicht Beamter**).

Der Reichspräsident wird im Verhinderungsfalle oder bei Erledigung der Präsidentschaft zunächst durch den Reichskanzler vertreten. Ist anzunehmen, daß die Verhinderung voraussichtlich längere Zeit dauert, ist die Vertretung gesetzlich neu zu regeln (Art. 51). Die Einrichtung eines Vizepräsidenten als dauernden Vertreters und Ersatzmanns für den Fall der vorzeitigen Erledigung der Präsidentschaft (wie in Nordamerika) kennt die Verfassung nicht.

§ 17. Die Reichsregierung.

Das Wort Regierung gibt einen doppelten Begriff wieder; einmal wird es verwendet zur Bezeichnung einer Tätigkeit, nämlich der Ausübung der materiellen Hoheitsrechte eines Staates, zweitens wird es gebraucht zur Bezeichnung der Organe und der Persönlichkeiten, denen verfassungsmäßig die Ausübung der materiellen Hoheitsrechte zusteht; in

*) Abgeordneter v. Delbrück als Berichterstatter in der Sitzung vom 4. Juli 1919.
**) Im Besoldungsgesetz ist der Reichspräsident nicht aufgeführt, seine Bezüge regelt der Reichshaushalt.

der Präsidentschaftsrepublik (z. B. in Nordamerika), wo der Präsident Organ der Regierung ist und die politische Oberleitung führt, umfaßt die Bezeichnung „Regierung" Präsidenten wie Minister (Staatssekretäre); in den parlamentarischen Republiken wie auch den parlamentarischen Monarchien ist das parlamentarisch nicht verantwortliche Staatsoberhaupt von den parlamentarisch verantwortlichen Ministern getrennt, und unter der Bezeichnung „Regierung" werden nur die letzteren zusammengefaßt. Die Reichsverfassung gebraucht das Wort „Reichsregierung" als Bezeichnung der Organe und Personen, die verfassungsmäßig die materiellen Hoheitsrechte des Reichs unter Verantwortung vor dem Reichstag ausüben, also des Reichskanzlers und der Reichsminister (das „Kabinett"), und zwar in gewissem Gegensatz zu dem Reichsoberhaupt, dem vom Reichstag unabhängigen Reichspräsidenten.

Die Reichsregierung besteht aus dem Reichskanzler und den Reichsministern (Art. 52 bis 55), die vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen werden. Der Reichskanzler ist nicht mehr wie bisher der einzige, allein verantwortliche Reichsminister, sondern der Vorsitzende der Gesamtregierung, der Ministerpräsident; ihm ist, und zwar erst durch Beschluß der Verfassungskommission, das Recht eingeräumt worden, die übrigen Minister seinerseits dem Reichspräsidenten zur Ernennung zu präsentieren, ebenso hat er auch bezüglich der Entlassung das Vorschlagsrecht; bei diesen Vorschlägen ist der Reichskanzler weder an die Zustimmung der übrigen Reichsminister noch an die der Fraktionen des Reichstages gebunden. Der Reichskanzler hat ferner insofern auch eine gehobene Stellung gegenüber den Reichsministern, als ihm innerhalb der Reichsregierung die Verpflichtung obliegt, die Richtlinien der Politik zu bestimmen, und er dementsprechend für diese Grundlagen der Politik auch dem Parlament gegenüber verantwortlich ist. Diese Richtlinien der Politik werden in Erlassen, amtlichen Kundgebungen oder öffentlichen Reden des Reichskanzlers niedergelegt; sie sind von sämtlichen Reichsministern einzuhalten, und die Reichsminister sind verpflichtet, den Reichskanzler über alle Maßnahmen, die für die Richtlinien der Politik von Bedeutung sind, auf dem laufenden zu halten; eine Abweichung von den Richtlinien durch einzelne Reichsminister ist nur mit Zustimmung des Reichskanzlers zulässig. Innerhalb dieser Richtlinien aber verwalten die Minister ihre Ressorts selbständig, und sie sind dementsprechend auch für ihre Person für die Politik des ihnen anvertrauten Geschäftszweiges verantwortlich. Da es nun hierbei notwendig ist, zu verhindern, daß die Tätigkeit der Minister innerhalb ihrer Ressorts Bahnen annimmt, die im Widerspruch stehen mit den Interessen oder der Politik anderer Ressorts oder den allgemeinen Richtlinien der Reichsregierung, ist in der Verfassung für die Reichsregierung eine bedingte Kollegialität eingeführt, d. h. man hat die Minister verpflichtet, dem Gesamtministerium zur Beratung und Beschlußfassung alle Gesetzentwürfe vorzulegen, ferner alle Angelegenheiten, für welche die Verfassung oder besondere Gesetze dies vorschreiben, sowie alle Fälle, in denen Meinungsverschiedenheiten zwischen verschiedenen Ministern bestehen über Angelegenheiten, die mehrere Ressorts betreffen. Die Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit

gefaßt, bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden, d. h. des Reichskanzlers oder seines Vertreters oder desjenigen Reichsministers, der den Vorsitz führt. Für die Geschäfte der Reichsregierung ist eine Geschäftsordnung im kollegialen Wege, d. h. durch das Gesamtministerium, aufgestellt, die der Genehmigung des Reichspräsidenten bedurfte; sie kann auch nur im kollegialen Wege und nur mit Zustimmung des Reichspräsidenten geändert werden.

Für den Reichskanzler wird einer der Reichsminister als Vertreter (Vizekanzler) bestellt; die Bestellung erfolgt auf Vorschlag des Reichskanzlers durch den Reichspräsidenten; Führung eines bestimmten Ministeriums oder Dienstalter sind für die Auswahl des Vertreters nicht maßgebend. Im übrigen haben alle Reichsminister die gleichen eigenen Regierungsbefugnisse und sind selbständige und oberste Chefs ihrer Verwaltungszweige (Ressorts) und der Beamtenschaft dieser Verwaltungen, selbständig allerdings nur im Rahmen der Richtlinien des Reichskanzlers und der Beschlüsse des Kabinetts selbst. Der Reichskanzler ist nicht Beschwerdeinstanz gegen Maßnahmen der Minister innerhalb ihrer Zuständigkeit; die Minister sind nur dem Reichstag verantwortlich; eine Beschwerde gegen ihre innerhalb ihrer Zuständigkeit getroffenen Entscheidungen ist nicht gegeben, weder an das Gesamtministerium noch an den Reichspräsidenten.

Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstages. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht (Art. 54). Damit ist das in anderen Ländern nur gewohnheitsmäßig begründete parlamentarische System in der Verfassung festgelegt. Es ist nicht verlangt, daß die Minister den Mehrheitsparteien entnommen werden, sondern nur, daß die Minister das Vertrauen des Reichstages genießen; die Auswahl der Minister aus dem Parlament ist nicht Notwendigkeit, es sind auch Fachminister möglich, die das Vertrauen des Parlaments haben. Während in Frankreich das parlamentarische Gewohnheitsrecht das Ministerium zwingt, schon dann zurückzutreten, wenn es eine Niederlage in der Kammer erlitten hat, z. B. wenn ein Antrag oder Gesetzentwurf der Regierung abgelehnt worden ist, ist — ähnlich wie in England gewohnheitsmäßig — in Deutschland für das Reich wie auch für die Länder in den Verfassungen festgelegt, daß die Regierung nur einem ausdrücklichen Mißtrauensvotum zu weichen braucht.

2. Alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten, auch solche auf dem Gebiete der Wehrmacht, bedürfen nach den Grundsätzen der parlamentarischen Regierungsform der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister, der hierdurch seine Zustimmung kundgibt und damit die Verantwortung für die Recht- und Zweckmäßigkeit derselben vor dem Reichstag übernimmt. Handelt es sich um allgemeine politische Fragen, um die Richtlinien der Politik, so obliegt die Gegenzeichnung dem Reichskanzler, sonst dem Ressortminister. Eine Vertretung des Reichsministers in der Gegenzeichnung durch Vertreter (Staatssekretäre) ist bei dieser Bedeutung der Gegenzeich-

nung als Übernahme der parlamentarischen Verantwortung unzulässig, da dem Staatssekretär gegenüber der Reichstag nicht das Mittel hat, seine Verantwortung durch ein Mißtrauensvotum fühlbar zu machen. Im Behinderungsfalle muß der Reichskanzler durch den Vizekanzler, der Ressortminister durch den Reichskanzler oder einen anderen Reichsminister bei der Gegenzeichnung vertreten werden. Gegenzuzeichnen sind nur die Regierungsakte des Reichsoberhauptes, nicht seine privaten Äußerungen und Kundgebungen. Von der Gegenzeichnung sind auch die Entscheidungen des Reichspräsidenten nicht frei, die er als Gegengewicht gegen den Reichstag trifft, ebenso auch nicht seine Entscheidungen als oberste militärische Beschwerdeinstanz, die, trotzdem sie Beschwerden über den Reichswehrminister betreffen, dessen Gegenzeichnung bedürfen.

3. Während nach der alten Reichsverfassung (Art. 21) ein Abgeordneter bei seiner Ernennung zum Reichskanzler oder Staatssekretär sein Mandat verlor, kann jetzt jeder Reichsminister gleichzeitig Abgeordneter sein und sein Mandat ausüben.

4. Das Reichsministerium kann nicht von sich aus ohne weiteres zurücktreten; es muß in solchem Falle den Reichspräsidenten um seine Entlassung bitten und bis zur Neuregelung die Geschäfte weiterführen. Die aus dem Amte scheidenden Minister erhalten an sich keine Pensionen, es sei denn, daß sie die im Reichsbeamtengesetz vorgesehenen Voraussetzungen (§ 34 und 35) erfüllen*).

5. Die Zahl der Reichsminister und der Geschäftskreis der einzelnen Reichsministerien sind in der Verfassung nicht vorgeschrieben; sie werden nach Lage der Verhältnisse durch Erlaß des Reichspräsidenten bestimmt und müssen ihre finanzielle Grundlage im Reichshaushalt finden**).

6. Abgesehen von den nach den Bestimmungen der Reichsverfassung (Art. 57 und 58) kollegial zu beratenden Angelegenheiten: Gesetzentwürfe, Meinungsverschiedenheiten und alle Vorlagen, die kraft besonderer Gesetzesbestimmung im Beschlußwege von der Reichsregierung als solcher zu erlassen sind (z. B. Verordnungen der Reichsregierung), sind nach der Geschäftsordnung der Reichsregierung auch weitere Angelegenheiten größerer Bedeutung kollegial zu beraten, z. B. Ernennung leitender Beamter usw.; die Sitzungen finden unter dem Vorsitz des Reichskanzlers statt bzw. seines Vertreters oder im Falle auch dessen Behinderung desjenigen Reichsministers, der am längsten ununterbrochen der Reichsregierung angehört. Die Beschlüsse erfolgen nach Stimmenmehrheit; abwesende Minister können durch Staatssekretäre bei der Abstimmung vertreten werden. Die Verordnungen, Bekanntmachungen und Erlasse der Reichsregierung werden, auch wenn sie dem Gesamtministerium zur Beschlußfassung vorgelegen haben,

*) Die preußischen Staatsminister erhalten nach Maßgabe des preußischen Gesetzes vom 14. Januar 1921 (Ges.-Samml. S. 224), falls sie mindestens 3 Monate im Amte waren, als Übergangsgeld ihre Dienstbezüge, aber ohne Aufwandsentschädigung für einen nach ihrer Amtsdauer berechneten Zeitraum von 3 Monaten bis höchstens 1 Jahr weiter. Für das Reich ist eine ähnliche Regelung beabsichtigt.

**) Wegen der derzeitigen Organisation der Reichsministerien vgl. unten § 36.

in der Regel vom zuständigen Reichsminister gezeichnet, soweit nicht im Einzelfalle der Reichskanzler oder das Gesamtministerium die Zeichnung vornimmt; unter der ausdrücklichen Bezeichnung „die Reichsregierung" zeichnet nur das Gesamtministerium oder der Reichskanzler; diese Unterzeichnung unter der Formel „die Reichsregierung" ist für besonders wichtige oder feierliche Fälle vorbehalten.

Durch Beschluß der Reichsregierung vom 8. November 1920 ist innerhalb der Reichsregierung dem Reichsminister der Finanzen eine besonders verstärkte Stellung in allen Fragen der Ausgabewirtschaft des Reichs gegeben worden; es dürfen von keinem Reichsministerium irgendwelche Maßnahmen, die nicht bereits genehmigte Ausgaben zur Folge haben können, getroffen werden ohne vorherige Zustimmung des Reichsfinanzministers; nur bei Meinungsverschiedenheiten von besonderer Wichtigkeit oder grundsätzlicher Bedeutung kann hierbei der Ressortminister das Kabinett zur Entscheidung anrufen; beschließt die Reichsregierung in einer Frage von finanzieller Bedeutung gegen die Stimme des Reichsfinanzministers, so kann dieser gegen den Beschluß ausdrücklich Widerspruch erheben; über diesen Widerspruch ist dann in einer weiteren Kabinettsitzung erneut abzustimmen, wobei nur die persönlich anwesenden Reichsminister stimmberechtigt sind.

Die vom Reichskabinett endgültig getroffenen Entscheidungen sind von sämtlichen Reichsministerien und nachgeordneten Behörden einheitlich und geschlossen als Wille der Reichsregierung zu vertreten.

§ 18. Die Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten und der Reichsregierung.

Während im monarchischen Staat der Träger der Staatsgewalt, weil niemand über ihm steht, der ihn zur Vornahme einer Handlung zwingen oder sein Richter sein könnte, unverantwortlich ist, folgt aus der Stellung des Reichspräsidenten als Beauftragter der beim Volke liegenden Staatsgewalt auch seine Verantwortlichkeit dem Volke bzw. dem Repräsentanten des Volkes, dem Parlament, gegenüber. Ebenso folgt aus den Grundsätzen des parlamentarischen Kontrollrechtes die Verantwortlichkeit der Reichsregierung vor dem Reichstag. Zwar erkannte auch die alte Reichsverfassung in ihrem Art. 17 die Verantwortlichkeit des Reichskanzlers vor dem Parlament ausdrücklich an, aber diese Verantwortlichkeit entbehrte mangels jeder näheren Bestimmung der verfassungsmäßigen Wirklichkeit und war mehr eine politische Sentenz als eine Rechtsnorm geblieben. Mit der Neuordnung der politischen Dinge ist auch die Verantwortlichkeit der Regierung nunmehr eine wirkliche geworden.

Sowohl die Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten als auch die der Reichsregierung ist eine doppelte, eine politische und eine rechtliche. Die politische Verantwortlichkeit der Reichsregierung ergibt sich aus dem Grundsatz des parlamentarischen Regierungssystems, daß die Politik der Regierung durch den politischen Willen der Parlamentsmehrheit bestimmt werden soll. Diese Verantwortlichkeit der Reichsminister äußert

sich zunächst in ihrer Verpflichtung, dem Reichstag Auskunft zu geben, ihm auf Anfragen und Interpellationen öffentlich Rede und Antwort zu stehen und in den Untersuchungsausschüssen ihre Amtsführung nachprüfen zu lassen; sie äußert sich aber weiter in dem gesetzlichen Zwange, vom Amte zurückzutreten, wenn ihnen der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht. Die politische Verantwortlichkeit des Reichspräsidenten dem Volke gegenüber zeigt sich darin, daß er durch Volksabstimmung auf Antrag des Reichstages, der durch Zweidrittelmehrheit beschlossen werden muß, abgesetzt werden kann. Neben dieser politischen Verantwortlichkeit der Reichsregierung und des Reichspräsidenten besteht noch eine rechtliche; sie setzt voraus, daß eine schuldhafte, d. h. vorsätzliche oder fahrlässige Verletzung der Reichsverfassung oder eines Reichsgesetzes vorliegt. Während in anderen Staaten diese Verantwortlichkeit durch die als Staatsgerichtshof fungierenden Parlamente ausgeübt wird, den Senat als Gerichtshof und die Deputiertenkammer (in Frankreich) bzw. das Repräsentantenhaus (in Nordamerika) als Anklagebehörde, sieht die deutsche Verfassung dafür eine besondere richterliche Behörde, den Staatsgerichtshof, vor (Art. 59). Der Zweck dieser rechtlichen Verantwortlichkeit besteht darin, im Wege einer Anklage des Parlaments die genannten Persönlichkeiten durch ein gerichtliches Unfähigkeits- oder Unwürdigkeitsurteil zu disqualifizieren und politisch totzumachen. Und zwar können Reichspräsident, Reichskanzler und Reichsminister vom Reichstag vor dem Staatsgerichtshof angeklagt werden mit dem Behaupten, daß sie schuldhafterweise die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz verletzt haben. Ein solcher Antrag muß von mindestens 100 Reichstagsmitgliedern unterschrieben sein und bedarf zur Annahme der Anwesenheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl und der Zustimmung von zwei Dritteln der Anwesenden (Art. 59)*).

§ 19. Die Landesregierungen, ihre Bildung, Tätigkeit und Verantwortlichkeit.

1. In den Ländern ist der Landtag regelmäßig das einzige Organ der Volkssouveränität; nur das Volk selbst, von dem der Landtag seine Rechte herleitet, kann ihn durch Volksbegehren oder Volksentscheid berichtigen oder ersetzen. Zur Ausübung der materiellen Staatshoheitsrechte und zur Verwaltung des Staates beruft der Landtag die Landesregierung, die grundsätzlich wie die Reichsregierung nur das beauftragte Organ der Volksvertretung ist. Wie im Reiche, bestand auch in den Ländern von vornherein das Bestreben, den reinen Parlamentarismus, der gerade in den kleineren Verhältnissen der Länder in wichtigen Fragen zu Zufallsergebnissen führen konnte, zu vermeiden und den Landtag nicht zum alleinigen Herrscher werden zu lassen. Dies geschah zunächst dadurch, daß das Volk unmittelbar in der Form des Volksentscheides oder Volksbegehrens gesetzgebend oder entscheidend auftreten kann, andererseits aber auch in der Weise, daß

*) Wegen der Zusammensetzung des Staatsgerichtshofs, des Verfahrens und der Entscheidung desselben vgl. unten § 39.

der Regierung gewisse Selbständigkeitsrechte gegenüber dem Landtag gegeben wurden; bei dem Fehlen eines persönlichen Staatsoberhauptes in den Ländern konnten Selbständigkeitsrechte ähnlicher Art, wie sie im Reiche der Reichspräsident ausübt, nur der Regierung als dem einzigen in Frage kommenden Organ übertragen werden. So haben manche Landesverfassungen — unbeschadet des parlamentarischen Prinzips, d. h. des Grundsatzes, daß die Regierung vom Vertrauen des Landtages abhängig ist — die Stellung ihrer Regierung gegenüber den Machtbefugnissen, die der Reichsregierung zustehen, wesentlich gestärkt; diese Verstärkung erfolgte nach zwei Richtungen, einmal dahin, daß manche Landesverfassungen das die Regierung zum Rücktritt nötigende Mißtrauensvotum von einer besonderen Mehrheit abhängig machen, ferner aber auch dadurch, daß sie den Regierungen besondere Rechte, entweder allgemeine oder bestimmte Rechte der Mitwirkung bei der Gesetzgebung, einräumen. Diese Rechte bestehen zum Teil nur darin, daß die Regierung befugt ist, gegenüber dem Landtag die Volksabstimmung anzurufen; sie gehen aber in einzelnen Ländern (Lübeck, Anhalt, Oldenburg und in beschränktem Umfange auch in anderen Staaten) so weit, daß die Regierung als mitbestimmender, mitwirkender und gleichberechtigter Faktor der Gesetzgebung neben den Landtag tritt.

Da es in den Ländern kein persönliches Staatsoberhaupt gibt*), fehlt hier ein die Regierung schaffendes, die Minister berufendes persönliches Organ, wie es im Reiche in dem Reichspräsidenten vorhanden ist, der Reichskanzler und Reichsminister ernennt. Die Regierung in den Ländern muß daher hergeleitet werden von dem einzigen hier vorhandenen Träger der Staatsgewalt, der Volksvertretung. Dies geschieht entweder unmittelbar dadurch, daß der Landtag die Regierung, die Minister, wählt, oder mittelbar so, daß er nur den Ministerpräsidenten wählt und dieser dann seine Ministerkollegen unter ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung der Volksvertretung herbeizieht; vereinzelt (in Mecklenburg-Strelitz) kommt auch eine Ernennung durch den Landtagspräsidenten vor. Wie im Reiche, besteht auch in den Ländern nach der zwingenden Vorschrift der Reichsverfassung (Art. 17) der Grundsatz des parlamentarischen Systems, d. h. die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung, die Minister müssen zurücktreten, wenn die Volksvertretung ihnen ihr Vertrauen entzieht. Im einzelnen ist dieser Grundsatz in den Ländern verschieden durchgeführt, teils unter Erschwerung des Zustandekommens des Mißtrauensvotums, teils unter Verleihung des Rechtes oder der Möglichkeit zur Auflösung des Landtages an die Regierung. Ebenso wie im Reiche können auch in den meisten Ländern die Minister gleichzeitig Abgeordnete sein, doch haben einige Staaten in ihren Verfassungen die Unvereinbarkeit beider Tätigkeiten ausgesprochen. Die Geschäftsführung der Regierung in den Ländern ist durchweg in dem Sinne des Kollegialsystems geregelt, dem Vorsitzenden steht in der Regel nur die Entscheidung bei Stimmengleichheit und in den meisten Staaten die Vertretung

*) Vgl. oben § 12.

nach außen zu; manchmal hat auch er allein an Stelle des Ministerkollegiums das Recht der Einzelbegnadigung. Daß die Minister aus der Zahl der Abgeordneten entnommen werden müssen, ist nirgend vorgeschrieben*).

Bei Betrachtung der Verfassungen der Einzelländer ergibt sich folgendes Bild:

In Anhalt führt die Landesregierung den Namen Staatsrat; der Staatsrat besteht aus 5 bis 7 Mitgliedern, die vom Landtag in geheimer Wahl gewählt werden. Sie dürfen nicht gleichzeitig Mitglieder des Landtages sein, etwa gewählte Landtagsabgeordnete scheiden aus (§ 27 und 28 der Landesverfassung). Der Staatsrat wird auf die gleiche Dauer wie der Landtag (3 Jahre) gewählt und muß zurücktreten, wenn er durch Beschluß der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten ein ausdrückliches Mißtrauensvotum erhält (§ 35). Der Vorsitzende des Staatsrates, der als solcher bei der Wahl des Staatsrates vom Landtage in besonderem Wahlgange und zuerst gewählt wird, führt die Amtsbezeichnung „Präsident des Staatsrates" (§ 38). Die Bestimmung, daß der Staatsrat durch einen Mehrheitsbeschluß zum Rücktritt genötigt werden kann, wird aber durch die weitere Bestimmung (§ 41 und 42) abgeschwächt, wonach die Gesetze nicht vom Landtag allein beschlossen werden, sondern der Zustimmung des Landtages und des Staatsrates bedürfen. Die Regierung hat also hier allgemeine Selbständigkeitsrechte gegenüber dem Landtag.

In Baden heißt die Regierung Staatsministerium; die Minister werden vom Landtag aus den zum Landtag wählbaren Staatsbürgern gewählt; neben ihnen können nach Bedarf Mitglieder des Staatsministeriums ohne besonderen Geschäftsbereich (Staatsräte) mit Sitz und Stimme gewählt werden (§ 42). Die Mitglieder des Staatsministeriums und das gesamte Staatsministerium können durch einfachen Mehrheitsbeschluß des Landtages abberufen werden. Aus der Zahl der Minister ernennt der Landtag alljährlich den Präsidenten des Staatsministeriums, der die Amtsbezeichnung „Staatspräsident" führt und das Staatsministerium nach außen vertritt (§ 52 und 55). Die Entscheidungen des Staatsministeriums erfolgen in kollegialer Form; bei Stimmengleichheit gibt der Staatspräsident den Ausschlag.

In Bayern obliegt die Leitung des Staates dem Gesamtministerium (§ 57), das durch den Landtag in der Weise bestellt wird, daß zuerst der Ministerpräsident gewählt wird und dieser dann die Minister

*) Die in Preußen — wohl nach englischem Vorbild — versuchte Einrichtung parlamentarischer Unterstaatssekretäre (jetzt Staatssekretäre) läßt sich in das parlamentarische System der Reichsverfassung und der Verfassungen der Länder schlecht einpassen. Da der Minister Chef seines Ressorts, Vorgesetzter seiner Beamten einschließlich der Staatssekretäre ist und allein die Verantwortung vor der Volksvertretung trägt, kann neben oder unter ihm ein vom Vertrauen der Mehrheit des Parlaments in diese Stelle gebrachter Staatssekretär weder eine eigene Politik machen oder einen selbständigen Einfluß auf das Ressort ausüben, noch den Minister in seiner Verantwortlichkeit entlasten oder sich mit ihm in diese teilen. Auch für die Vertretung des Ministers ist ein parlamentarischer Vizeminister nicht notwendig, da der Minister unbeschadet seiner eigenen Verantwortlichkeit von jedem Beamten seines Ressorts vertreten werden kann und im täglichen Geschäftsverkehr auch vertreten wird.

im Einverständnis mit dem Landtag ernennt (§ 58). Die Minister müssen zurücktreten, wenn ihnen der Landtag ausdrücklich das Mißtrauen ausspricht (§ 59); der Antrag auf solchen Beschluß muß von mindestens 30 Abgeordneten unterzeichnet sein und bedarf zur Annahme der Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl; der Beschluß auf Mißtrauen ist eingehend zu begründen (§ 55). Die Beschlüsse des Gesamtministeriums werden in kollegialer Form gefaßt, der Ministerpräsident hat Vorsitz und Stichentscheid und überwacht den Vollzug der Beschlüsse (§ 62).

In Braunschweig wird auf Grund der vorläufigen Verfassung die Regierung von einem Staatsministerium ausgeübt, das den durch diese Verfassung ursprünglich eingesetzten Rat der Volksbeauftragten abgelöst hat (§ 18).

In Bremen heißt die Landesregierung Senat; die Mitglieder des Senats werden von der Bürgerschaft (dem Landtag) mit Stimmenmehrheit auf bestimmte Zeit gewählt; sie können gleichzeitig der Bürgerschaft angehören (§ 35, 36, 44). Der Senat und seine einzelnen Mitglieder müssen zurücktreten, wenn die Bürgerschaft durch ausdrücklichen Beschluß ihnen ihr Vertrauen entzieht; der Antrag hierauf bedarf der Unterschrift mindestens des vierten Teils der Bürgerschaftsmitglieder und zur Annahme der Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl. Ist eine strittige Frage dem Volksentscheid unterbreitet, so ruht so lange das Recht auf Erteilung eines Mißtrauensvotums; tritt die Volksabstimmung der Auffassung des Senats bei, so kann in derselben Frage dieselbe Bürgerschaft dem Senat kein Mißtrauensvotum mehr erteilen (§ 53). Ein eigenartiges Gegengewicht gegen die Bestimmungen über das Mißtrauensvotum der Bürgerschaft gegen den Senat bildet die weitere Vorschrift, daß, falls in einem Meinungsstreit der Senat freiwillig zurücktritt, weil er einen Beschluß der Bürgerschaft nicht mit seiner Verantwortung decken will, dann ein Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft einen Volksentscheid darüber herbeiführen kann, ob der Senat oder die Bürgerschaft zurücktreten soll (§ 53, Abs. 4). Die Stellung der Regierung, des Senats, ist also etwas über das übliche Maß hinaus verstärkt. Der Senat wählt zwei seiner Mitglieder zu Bürgermeistern, und zwar einen davon zum präsidierenden Bürgermeister, der die Leitung der Geschäfte des Senats führt (§ 45 bis 47).

In Hamburg bildet ebenso wie in Bremen der von der Bürgerschaft gewählte Senat die Landesregierung (Art. 32), der einen Ersten Bürgermeister zu seinem Präsidenten und einen Stellvertreter (Zweiten Bürgermeister) aus seiner Mitte wählt (§ 41). Die Mitglieder des Senats sind einzeln wie in ihrer Gesamtheit vom Vertrauen der Bürgerschaft abhängig und müssen zurücktreten, wenn die Bürgerschaft ihnen durch ausdrücklichen Beschluß das Vertrauen entzieht; der Antrag hierauf bedarf der Unterschrift von mindestens 40 Abgeordneten und der Beschluß der Zustimmung der Mehrheit sämtlicher Abgeordneten. Wird dem gesamten Senat das Vertrauen entzogen oder tritt der gesamte Senat für das einzelne, von einem Mißtrauensvotum betroffene Mitglied ein, so steht dem Senat das Recht zu, einen Volksentscheid darüber herbeizuführen, ob

er selbst zurückzutreten hat oder die Bürgerschaft neu zu wählen ist (Art. 36). Ähnlich wie in Bremen ist also auch in Hamburg die Regierung, der Senat, in seiner Stellung gegenüber dem Landtag, der Bürgerschaft, über das sonst dem parlamentarischen Regime übliche Maß gefestigt und selbständig gemacht.

In Hessen liegt die Staatsleitung in den Händen des Gesamtministeriums; sein Vorsitzender ist der Ministerpräsident mit der Amtsbezeichnung Staatspräsident. Der Staatspräsident wird vom Landtag aus der Zahl der zu dem Landtag wählbaren Staatsbürger gewählt; er beruft die Mitglieder des Ministeriums, jedoch muß die Berufung vom Landtag bestätigt werden (§ 37). Das Gesamtministerium oder die einzelnen Minister müssen zurücktreten, wenn ihnen durch ausdrücklichen Beschluß mit einfacher Stimmenmehrheit das Vertrauen versagt wird (Art. 38). Das Gesamtministerium führt die Geschäfte in kollegialer Form (Art. 42). Der Staatspräsident vertritt das Land nach außen und leitet mit dem Rechte des Stichentscheids bei Stimmenmehrheit die Verhandlungen des Gesamtministeriums (Art. 41 und 42).

In Lippe werden die Regierungsgeschäfte von einem aus drei Personen bestehenden Landespräsidium geführt, das vom Landtag bei Beginn seiner ersten Tagung auf die Dauer seiner Wahlzeit gewählt wird (Art. 26); ein Abgeordneter, der in das Landespräsidium gewählt wird, scheidet auf die Dauer seiner Zugehörigkeit zu demselben aus dem Landtag aus; an seine Stelle tritt so lange der nächste Bewerber. Das Landespräsidium oder seine einzelnen Mitglieder müssen zurücktreten, wenn ihnen durch ausdrücklichen Beschluß des Landtages, welcher der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten bedarf, das Vertrauen entzogen wird; hat das Landespräsidium einen Volksentscheid über die Auflösung des Landtages beschlossen, so ruht das Recht des Landtages zur Abberufung des Landespräsidiums bis nach Erledigung des Volksentscheids, doch kann während dieses Zwischenstadiums der Landtagsausschuß an den Sitzungen des Landespräsidiums beratend teilnehmen und gegen die Ausführung von Beschlüssen des Landespräsidiums Einspruch erheben mit der Wirkung, daß die Ausführung des Beschlusses unterbleiben muß (Art. 11).

In Lübeck führt, wie in den anderen Hansestädten, der Senat die Regierungsgeschäfte, dessen von ihm aus seiner Mitte erwählter Vorsitzender den Titel „Bürgermeister" führt (Art. 5 bis 7). Der Senat ist auf 10 Jahre gewählt, wählt aber den Bürgermeister und seinen Stellvertreter nur auf 2 Jahre (Art. 12); ein Mißtrauensvotum bedarf zur Annahme der Zweidrittelmehrheit der Bürgerschaft (Art. 14). Der Senat hat hier eine volle Mitwirkung bei der Gesetzgebung in Gleichberechtigung mit der Bürgerschaft und — einmal gewählt — eine sehr selbständige Stellung, so daß hier vom parlamentarischen System nicht viel mehr als die äußere Form vorhanden ist*).

In Mecklenburg-Schwerin führt das Staatsministerium die Regierung, dessen Vorsitzender Ministerpräsident heißt (§ 51 und 52);

*) Siehe unten § 25.

die Staatsminister werden vom Landtag gewählt, und zwar der Ministerpräsident in besonderem Wahlgang zuerst. Sie können jederzeit vom Amte abberufen werden; der Antrag muß von mindestens einem Viertel der Abgeordneten gestellt sein, bedarf aber zu seiner Annahme nur einer einfachen Mehrheit (§ 51 bis 53). Der Ministerpräsident führt den Vorsitz im Staatsministerium unter Stichentscheid bei Stimmengleichheit und vertritt den Staat nach außen.

In Mecklenburg-Strelitz besteht die Landesregierung aus einem Vorsitzenden und mehreren Mitgliedern, welche die Bezeichnung Staatsminister führen. Der Auftrag zur Bildung der Landesregierung wird durch den Landtagspräsidenten erteilt, dem auch die Ernennung der Mitglieder der Regierung obliegt. Die Landesregierung ist auf ein Mißtrauensvotum des Landtages hin zum Rücktritt verpflichtet, jedoch muß der Mißtrauensantrag 3 Tage vorher schriftlich eingebracht, in der Vollversammlung angenommen und nach Verlauf von einer Woche in derselben Angelegenheit wiederholt und erneut angenommen werden (§ 16).

In Oldenburg wird die Landesregierung vom Staatsministerium geführt, das aus dem Ministerpräsidenten und den Staatsministern besteht (§ 38 und 39). Der Landtag wählt den Ministerpräsidenten und auf dessen Vorschlag die übrigen Staatsminister. Wenn das Staatsministerium vom Landtag auf Antrag mindestens eines Drittels der Abgeordneten ein Mißtrauensvotum erhält, so muß es zurücktreten oder es kann den Landtag auflösen; versagt auch der neugewählte Landtag dem Staatsministerium das Vertrauen, so muß es zurücktreten, ohne daß ihm nochmals das Recht der Auflösung zusteht (§ 40). Auch sonst hat die Regierung in Oldenburg eine besonders selbständige Stellung; sie ist fast gleichberechtigt mit dem Landtag an der Gesetzgebung beteiligt. Die Minister können nicht gleichzeitig Abgeordnete sein; haben sie aber bei ihrer Ernennung zum Minister ein Mandat niederlegen müssen, so lebt dieses bei ihrem Rücktritt vom Ministeramt von selbst wieder auf; der für sie in den Landtag eingetretene Ersatzmann muß zurücktreten (§ 40).

In Preußen wurde während der vorläufigen Verfassung die Staatsregierung vom Präsidenten der Verfassunggebenden Landesversammlung berufen; sie bestand aus dem Ministerpräsidenten und den Staatsministern. Nach der neuen Verfassung besteht die oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates (Art. 7, 44) aus dem Ministerpräsidenten und den Staatsministern. Der Landtag wählt ohne Aussprache den Ministerpräsidenten, und dieser ernennt die übrigen Staatsminister (Art. 45). Das Staatsministerium als solches vertritt den Staat nach außen (Art. 49) und übt namens des Volkes das Begnadigungsrecht aus (Art. 54); der Ministerpräsident bestimmt die Richtlinien der Regierungspolitik, führt im Ministerrat den Vorsitz und entscheidet bei Stimmengleichheit. Ein Mißtrauensvotum, das die Regierung oder einzelne Minister zum Rücktritt zwingt, muß von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl angenommen werden; es wird nicht zugelassen, wenn ein Volksbegehren auf Auflösung des Landtages vorliegt; der von einem Mißtrauensvotum betroffene Ministerpräsident braucht jedoch nur dann

zurückzutreten, wenn er von seinem Rechte, bei dem aus ihm, dem Präsidenten des Landtages und dem des Staatsrates bestehenden Ausschuß die Auflösung des Landtages zu beantragen, keinen Gebrauch macht oder sein Antrag von diesem Ausschuß abgelehnt wird; der Antrag auf Erteilung eines Mißtrauensvotums muß von mindestens 30 Abgeordneten unterzeichnet sein (Art. 57).

In Sachsen wird die Regierung vom Gesamtministerium geführt; sein Vorsitzender führt die Bezeichnung Ministerpräsident; er leitet die Geschäfte, entscheidet bei Stimmengleichheit und vertritt den Staat nach außen (Art. 25 und 28). Der Ministerpräsident wird vom Landtag bei Anwesenheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt, er ernennt und entläßt die übrigen Mitglieder des Gesamtministeriums; nach jeder Neuwahl des Landtages ist das Gesamtministerium neu zu bilden (Art. 26). Die Mitglieder des Ministeriums müssen auf ein Mißtrauensvotum zurücktreten, doch ist zu einem Mißtrauensvotum ein ausdrücklicher Beschluß und die Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten erforderlich. Dieses Recht des Landtages auf Erteilung des Mißtrauensvotums ruht, wenn das Gesamtministerium die Herbeiführung eines Volksentscheids beschlossen und diesen Beschluß dem Landtag mitgeteilt hat, bis zur Entscheidung der Volksabstimmung; dies tritt sowohl dann ein, wenn der vom Gesamtministerium veranlaßte Volksentscheid die Auflösung des Landtages betrifft, als auch dann, wenn es sich um die Entscheidung des Volkes in einer einzelnen Gesetzesfrage handelt, in der der Landtag trotz der Bedenken der Regierung bei einem Beschlusse beharrte und das Gesamtministerium binnen Monatsfrist den Volksentscheid über das Gesetz herbeiführt (Art. 27).

In Schaumburg-Lippe wird die Landesregierung vom Landtag auf die Dauer von 3 Jahren gewählt (§ 4); sie muß vorher zurücktreten, wenn ihr der Landtag durch ausdrücklichen Beschluß mit einfacher Mehrheit sein Vertrauen entzieht (§ 8).

In Thüringen liegt die Staatsleitung in Händen der Landesregierung (Staatsministerium), deren Mitglieder vom Landtag aus der Zahl der wählbaren Landeseinwohner gewählt werden (§ 35); die Mitglieder der Landesregierung wählen aus ihrer Mitte den Vorsitzenden und dessen Stellvertreter; der Vorsitzende leitet die Verhandlungen ohne Entscheidungsrecht bei Stimmengleichheit und vertritt das Land nach außen; Stimmengleichheit gilt als Ablehnung (§ 45 und 46). Zu einem die Regierung zum Rücktritt nötigenden Mißtrauensvotum ist erforderlich, daß der Antrag von einem Drittel der Abgeordneten gestellt, 6 Tage vorher auf die Tagesordnung gebracht und von der Mehrheit der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten angenommen wird.

In Württemberg wird die Staatsregierung durch den Landtag dem Staatsministerium übertragen; an dessen Spitze steht ein Ministerpräsident, der die Amtsbezeichnung Staatspräsident führt (§ 26). Der Staatspräsident wird vom Landtag gewählt und beruft die übrigen Minister, ohne daß diese ausdrücklich vom Landtag bestätigt zu werden

brauchen. Nach jeder Neuwahl des Landtages wird der Staatspräsident neu gewählt und das Staatsministerium neu gebildet (§ 26 und 27). Der Landtag kann durch Mehrheitsbeschluß sowohl das Staatsministerium als Ganzes abberufen als die Entlassung einzelner Minister verlangen. Der Staatspräsident leitet das Staatsministerium, das nach kollegialen Grundsätzen beschließt, vertritt den Staat nach außen, hat das Recht der Einzelbegnadigung und auf Vorschlag des Staatsministeriums auch das der Niederschlagung eines Strafverfahrens (§ 31 bis 33).

2. Ebenso wie die Reichsminister stehen auch die Landesminister nicht nur unter der politischen Verantwortung vor dem Parlament, sondern auch unter der rechtlichen Verantwortung vor einem Landesstaatsgerichtshof, vor dem sie durch den Landtag wegen Verletzung der Verfassungen und Gesetze angeklagt werden können. Die Durchführung dieser Ministeranklage ist in den Landesverfassungen verschieden geregelt. Die Erhebung der Anklage ist in der Regel an einen qualifizierten Mehrheitsbeschluß gebunden, die Anklage auf ganz bestimmte Vergehen beschränkt; die Entscheidung der Landesstaatsgerichtshöfe ist eine verschiedene, meistens kann der Landesstaatsgerichtshof nur auf Freisprechung oder Entsetzung vom Amte erkennen, in einzelnen Staaten auch auf eine Mißbilligung ohne Amtsentsetzung; scheidet der angeklagte Minister vorher aus dem Amte, so geht das Verfahren dennoch weiter, nur daß sich die Entscheidung des Staatsgerichtshofes alsdann darauf beschränkt, den angeklagten Minister als schuldig zu bezeichnen. Über die Voraussetzungen usw. der Anklagen bestimmen die Landesverfassungen im einzelnen folgendes:

In Anhalt kann ein Staatsratmitglied angeklagt werden wegen schuldhafter Verletzung der Verfassung oder eines Gesetzes. Der Antrag muß von einem Viertel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten gestellt sein und mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen werden (§ 39).

Baden hat als Voraussetzung für die Anklage die wissentliche oder grob fahrlässige Verletzung der Verfassung oder schwere Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates. Zur Annahme des Antrages der Anklage ist die für Verfassungsänderungen notwendige Mehrheit verlangt (§ 60).

Bayern gibt das Anklagerecht dann, wenn ein Minister durch Handlungen oder Unterlassungen in Ausübung seines Amtes die Verfassung oder ein Gesetz wissentlich oder grob fahrlässig verletzt hat. Der Antrag auf Anklageerhebung muß von 50 Abgeordneten gestellt sein und mit der für Verfassungsänderungen notwendigen Mehrheit angenommen werden (§ 56 der Verfassung und Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 11. Juni 1920 GVOBl. S. 323).

In Hamburg setzt die Anklage wissentliche oder grob fahrlässige Verletzung der Verfassung und Gesetze voraus. Der Beschluß auf Anklage bedarf einer Zweidrittelmehrheit bei Anwesenheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Mitglieder (Art. 50).

Nach der hessischen Verfassung kann jedes Mitglied des Gesamtministeriums angeklagt werden, das durch eine Handlung oder Unterlassung wissentlich oder aus grober Fahrlässigkeit die Verfassung oder ein Gesetz

oder anerkannte verfassungsmäßige Rechte verletzt oder die Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates schwer gefährdet hat (Art. 47). Zur Annahme des Antrages auf Anklageerhebung ist dieselbe Mehrheit wie bei Verfassungsänderungen notwendig.

In Lippe ist der Landtag berechtigt, auf Antrag von einem Drittel und mit Zustimmung von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten die Mitglieder des Landespräsidiums anzuklagen, wenn sie schuldhafterweise die Landesverfassung oder ein Landesgesetz verletzt haben; zuständig ist der Staatsgerichtshof des Deutschen Reichs (Art. 37).

In Mecklenburg-Schwerin kann ein Minister angeklagt werden wegen vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Verletzung der Verfassung oder verfassungsmäßiger Rechte oder wegen vorsätzlich oder grob fahrlässigerweise herbeigeführter Gefährdung der Sicherheit oder Wohlfahrt des Staates. Der Antrag, der von einem Viertel der gesetzlichen Zahl von Abgeordneten gestellt werden muß, bedarf zur Annahme einer Zweidrittelmehrheit (§ 62).

In Oldenburg ist die Anklage auf eine vorsätzliche oder aus grober Fahrlässigkeit begangene Verletzung der Verfassung beschränkt. Zur Annahme des Antrages ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich. Die Entscheidung des Staatsgerichtshofes kann außer auf Amtsentlassung oder Freisprechung auch auf Mißbilligung ergehen (§ 69).

Preußen schreibt für die Anklage die schuldhafte Verletzung der Verfassung oder Gesetze vor; der Antrag auf Anklageerhebung muß von mindestens 100 Abgeordneten unterzeichnet werden und bedarf derselben Mehrheit wie Verfassungsänderungen (§ 58).

In Sachsen wird die Ministerverantwortlichkeit in einem besonderen Gesetz geregelt, das noch nicht vorliegt.

Auch die thüringische Verfassung setzt für die Anklage die schuldhafte Verletzung der Verfassung oder der Gesetze voraus und verlangt, daß der Antrag von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten unterzeichnet sei und von einer Zweidrittelmehrheit der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten angenommen werden müsse (§ 48). Die Entscheidung kann auch auf Mißbilligung ergehen (§ 51).

In Württemberg können die Minister wegen vorsätzlicher oder grob fahrlässiger Verletzung der Verfassung oder eines Gesetzes angeklagt werden. Zum Antrag ist ein Viertel der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten, zur Annahme dieselbe Mehrheit wie bei Verfassungsänderungen erforderlich (§ 38).

Braunschweig, Bremen, Lübeck, Mecklenburg-Strelitz und Schaumburg-Lippe haben bisher keine Bestimmungen über eine besondere Ministerverantwortlichkeit.

Die Voraussetzungen der Ministerverantwortlichkeit in den Ländern sind also recht verschieden. Während die meisten Staaten nur eine vorsätzliche oder grob fahrlässige Handlung oder Unterlassung ahnden, gehen andere (Preußen, Thüringen, Anhalt) weiter und lassen bei jedem Grad von Fahrlässigkeit, jeder Außerachtlassung der im Ministeramt gebotenen Sorgfalt die Anklage zu; während ein Teil der Staaten (Baden, Oldenburg, Mecklen-

burg-Schwerin) nur Verfassungsverletzungen unter Verfolgung stellt, erstrecken die anderen die Anklagemöglichkeit auch auf Gesetzesverletzungen. Verletzung der Reichsverfassung ist als Grund zur Erhebung der Anklage in den Landesverfassungen nirgend hervorgehoben, es ist nur von Verfassung allgemein die Rede; da aber die Landesverfassungen ihre Rechtsquelle aus der Reichsverfassung herleiten und nur im Rahmen dieser bestehen, kann der Ausdruck „Verfassung" hier im allgemeinen Sinne aufgefaßt werden, so daß also auch Verletzungen der Reichsverfassung als Verfassungsverletzungen im Sinne der Landesverfassungen verstanden und zur Grundlage einer Ministeranklage vor dem Staatsgerichtshof gemacht werden können. — Die Feststellung des Staatsgerichtshofes, daß der Minister einer Verletzung der Verfassung, verfassungsmäßig anerkannter Einzelrechte oder der Gesetze schuldig ist, kann für geschädigte Personen auch als Grundlage zivilrechtlicher Ersatzansprüche nach § 823 u. ff. BGB. dienen*).

*) Wegen der Zusammensetzung der Landesstaatsgerichtshöfe vgl. unten § 39, 2.

Vierter Abschnitt.

Reichsrat, Reichswirtschaftsrat.

§ 20. Der Reichsrat.

1. Reichstag, Reichspräsident und Reichsregierung sind die unitarischen Reichsorgane, die Organe der einheitlichen Reichsgewalt; neben ihnen besteht als Vertretung des föderalistischen Prinzips, als Erscheinung der bundesstaatlichen Form des Reichs der Reichsrat, die Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs (Art. 60). Der Reichsrat bildet die organische Verbindung zwischen dem Reich und den Ländern, in ihm kommt der Wille der Landesregierungen neben dem Willen des im Reichstag vertretenen gesamten deutschen Volkes zum Ausdruck. Der Reichsrat ist an Stelle des Staatenausschusses der vorläufigen Verfassung und an Stelle des Bundesrates der früheren Verfassung getreten, doch hat er in Verstärkung des Gedankens der Reichseinheit eine erheblich geringere Macht als der Bundesrat, der als Gesamtheit der verbündeten Regierungen der Träger der Souveränität des Reichs war; die früheren preußischen Vorrechte (Vorsitz, Sitz in wichtigen Ausschüssen) sind beseitigt.

Die Frage, ob ein Reichsrat geschaffen werden oder an dessen Stelle ein Staatenhaus, eine Vertretung der Bevölkerung, bestehend aus von den Parlamenten der Einzelstaaten nach Verhältniswahl gewählten Mitgliedern, treten sollte, wurde auf Grund des ersten Entwurfs im ersten Stadium des Verfassungswerkes viel erörtert. Es wäre dies eine zentralistische Lösung im Sinne des Einheitsstaates gewesen, die für den gegenwärtigen Zustand wenig geeignet erschien; sie hätte neben den Reichstag eine ihm ähnliche Volksvertretung gesetzt und dem Bedürfnis nach einer Vertretung der Länder hierbei nicht Rechnung getragen. Eine solche Vertretung, eine Instanz, in der sich der Ausgleich zwischen den Wünschen und Bedürfnissen des Reichs und denen der Länder vollzieht, muß aber bestehen, solange das Reich nicht Einheitsstaat ist; diese Instanz muß die sachkundigen, dem Parteileben fernerstehenden, berufsmäßigen Interessenvertreter der Länder, die Regierungsvertreter enthalten, nicht die politischen Volksvertreter. Die Nationalversammlung entschied sich daher nach dem Vorbild des Bundesrats für den grundsätzlich von den Regierungen gebildeten Reichsrat.

In seiner Kompetenz ist der Reichsrat freilich vom früheren Bundesrat stark verschieden. Er ist nicht mehr wie jener der Reichssouverän. Diesen Charakter hat er vollständig verloren, selbst das früher für ihn wesentliche Recht zum Erlasse der Verwaltungsverordnungen ist ihm genommen und auf die Reichsregierung übertragen worden. Auch er hat aufgehört, gleichberechtigter Faktor in der Gesetzgebung neben dem Reichstag zu sein; nur eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung ist ihm geblieben, die darin besteht, daß er bei der Einbringung der Gesetze gehört werden muß (ohne aber die Einbringung durch Ablehnung verhindern zu können), daß er eine Gesetzesinitiative hat und daß er schließlich ein Einspruchsrecht

gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze hat, das aber versagt, wenn der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit bei seinem Beschlusse verbleibt.

2. Der Reichsrat bildet ein Kollegium, in dem jedes Land mindestens eine Stimme hat; bei den größeren Ländern entfällt auf 700 000 Einwohner eine Stimme; ein Überschuß von 350 000 Einwohnern wird 700 000 Einwohnern gleichgerechnet *). Die höchste Stimmenzahl, die ein Land haben darf, ist jedoch auf zwei Fünftel aller Stimmen festgesetzt (im Entwurf war gesagt: ein Drittel). Nach jeder Volkszählung erfolgt eine Nachprüfung und Neufestsetzung der Stimmenzahl durch den Reichsrat selbst (Art. 61). Jedes, auch das kleinste Land hat im Reichsrat mindestens eine Stimme; die Bestimmung des ersten Entwurfs, wonach nach einer Respektsfrist von drei Jahren die kleinen Staaten unter einer Million Einwohner ihr Stimmrecht im Reichsrat verlieren sollten, wurde im Verfassungsausschuß gestrichen; jedoch faßte der Verfassungsausschuß hierfür eine Resolution, welche die Regierung ersuchte, alsbald in eine Prüfung und Verhandlung einzutreten, ob und inwieweit die Kleinstaaten unter einer Million Einwohner durch verfassungsänderndes Reichsgesetz beseitigt werden können, und diese Vereinigung der kleinen Staaten von Reichs wegen zu vermitteln; die Nationalversammlung trat in der dritten Lesung dieser Entschließung bei. — Zurzeit beträgt die Gesamtzahl der Stimmen im Reichsrat 66; davon hat Preußen insgesamt 26 Stimmen, von denen 13 die preußische Regierung und je eine die 12 preußischen Provinzen und der einer Provinz gleich stehende Stadtkreis Berlin führen, Bayern 10, Sachsen 7, Württemberg 4, Baden 3, Thüringen, Hessen, Hamburg je 2, die übrigen Länder je 1 Stimme, zusammen also 66.

Art. 61 sah weiter vor, daß Deutsch-Österreich nach seinem Anschluß an das Deutsche Reich das Recht der Teilnahme am Reichsrat mit der seiner Bevölkerung entsprechenden Stimmenzahl und bis dahin beratende Stimme im Reichsrat erhalten sollte. Diese Bestimmung wurde jedoch auf Verlangen der Entente, die darin eine Verletzung des Friedensvertrages erblickte, für kraftlos erklärt; nach Art. 80 des Friedensvertrages erkennt Deutschland nämlich die Unabhängigkeit Österreichs in den neuen Grenzen an und verpflichtet sich, sie unbedingt zu achten; Deutschland erkennt ferner an, daß diese Unabhängigkeit unabänderlich ist, es sei denn, daß der Rat des Völkerbundes einer Abänderung zustimmt. Da nach Art. 178 die Bestimmungen des Friedensvertrages denen der Reichsverfassung vorgehen, war schon durch diese Bestimmung die Vorschrift des Art. 61, Abs. 2 ohne Bedeutung. Die Entente verlangte aber ausdrückliche Kraftloserklärung, die im Wege

*) Art. 61 sah in seiner ursprünglichen Fassung eine Stimme auf 1 Million Einwohner vor und rechnete einen Überschuß schon dann einer vollen Million gleich, wenn er der Einwohnerzahl des kleinsten Landes (46 000) gleichkam; so ergab sich eine Gesamtstimmenzahl von 55 Stimmen, von denen 22 auf Preußen entfielen. Durch verfassungsänderndes Reichsgesetz vom 24. März 1921 (RGBl. S. 440) wurde die obige Berechnung durchgeführt, um die Gesamtstimmenzahl auf 66 und den preußischen Anteil daran auf 26 Stimmen zu bringen und so zu ermöglichen, daß die in Art. 63 vorgesehene Teilung der preußischen Stimmen je zur Hälfte an die preußische Landesregierung und an die 13 preußischen Provinzen erfolgen konnte.

des Notenwechsels (Noten vom 2. und 11. September 1919) mit Zustimmung der Nationalversammlung erfolgte; eine Verkündung der Kraftloserklärung im Reichsgesetzblatt ist nicht erfolgt und auch nicht erforderlich*).

Der Reichsrat hat das Recht, aus seiner Mitte Ausschüsse zu bilden; die Art der Bildung und Zusammensetzung bestimmt die Geschäftsordnung des Reichsrates; die bisher im Bundesrat für einzelne Staaten bestehenden Vorrechte auf Mitgliedschaft oder Vorsitz in bestimmten Ausschüssen sind damit beseitigt; in den Ausschüssen führt kein Land mehr als eine Stimme (Art. 62).

Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten; davon ist für Preußen eine Ausnahme gemacht angesichts der besonderen Größe des Landes und der weitgehenden, in der neueren Gesetzgebung verstärkten Selbständigkeit der Provinzen. Die Preußen nach seiner Bevölkerungsstärke zustehenden Stimmen sollen je zur Hälfte von der Landesregierung und den Provinzialverwaltungen geführt werden; welche Stelle der Provinzialverwaltung die Vertreter zum Reichsrat ernennt und instruiert, ist in der Verfassung nicht bestimmt, sondern einem preußischen Gesetz überlassen, das noch aussteht. In den Übergangsbestimmungen (Art. 168) ist vorgesehen, daß einstweilen die sämtlichen preußischen Stimmen von der Regierung geführt werden; um aber Preußen zur alsbaldigen Verabschiedung des die Provinzialstimmen regelnden Gesetzes zu nötigen, war diese Übergangsbestimmung zunächst auf ein Jahr beschränkt, doch wurde später (durch verfassungsänderndes Reichsgesetz vom 6. August 1920, RGBl. S. 1565) diese Frist bis zum 1. Juli 1921 verlängert.

Der Reichsrat wird von der Reichsregierung berufen; auf Verlangen eines Drittels der Mitglieder — d. h. eines Drittels der Stimmen — muß ihn die Regierung einberufen. Die Reichsregierung führt den Vorsitz im Reichsrat und den Vorsitz in den Ausschüssen, der im Bundesrat Preußen zustand, aber dieser Vorsitz ist nicht mit Stimmrecht verbunden.

---

*) Österreich ist nach seiner Verfassung vom 10. November 1920 ein Bundesstaat, bestehend aus dem Bund der sieben selbständigen Länder, zu dem gegebenenfalls noch Deutsch-Westungarn als selbständiges Land treten wird. Es bildet eine demokratische Republik, an deren Spitze ein Bundespräsident steht. Die Gesetzgebung des Bundes erfolgt durch den Nationalrat, d. h. der vom ganzen Volke gewählten Bundesversammlung, und dem Bundesrat, einer mit aufschiebendem Veto ausgestatteten Versammlung von Vertretern der Länder. Wien ist im Bundesrat selbständig vertreten. Über die Kompetenzabgrenzung zwischen Bund und Ländern soll im Zweifelsfalle der Verfassungs- bzw. der Verwaltungsgerichthof entscheiden.

In staatsrechtlicher Hinsicht ist Österreich zwar ein Bundesstaat, aber ein lockereres staatsrechtliches Gefüge als der im Deutschen Reiche verkörperte Bundesstaat. Während das Reich auf der grundsätzlichen Souveränität des Ganzen aufgebaut ist, geht die österreichische Verfassung von der grundsätzlichen Souveränität der Gliedstaaten aus, die lediglich einen Teil ihrer Staatsgewalt in der Zentralgewalt gemeinsam ausüben. Über die Grundrechte der Staatsbürger, über die Organisation der Verwaltung und des Schulwesens sowie über die Verteilung der Steuerquellen zwischen Bund und Ländern enthält die neue österreichische Verfassung vorläufig noch keine Bestimmungen. Diese sollen erst später der Verfassung angefügt werden. Die Behandlung der fraglichen Materien ist zurückgestellt worden, weil sie angesichts der starken Meinungsverschiedenheiten über die einzelnen Punkte die als notwendig erkannte rasche Erledigung des Verfassungsgesetzes voraussichtlich unmöglich gemacht hätte.

Der Reichsrat hat das Recht und die Macht, die Teilnahme der Mitglieder der Reichsregierung an seinen Sitzungen oder an den Sitzungen seiner Ausschüsse herbeizuführen, also auch den Reichskanzler und die Ressortminister zu laden, und diese sind zum Erscheinen verpflichtet; sie müssen während der Beratung jederzeit gehört werden. Damit ist dem Reichsrat die Möglichkeit gegeben, an der Politik des Reichs teilzunehmen; zwar ist ihm ein maßgebender Einfluß hierauf in der Verfassung nicht garantiert; der Einfluß, den er hier künftig auszuüben in der Lage ist, wird abhängen von der Qualität seiner staatsmännischen Betätigung und den Persönlichkeiten der von den Ländern entsandten Vertreter (Art. 64 und 65). Die Reichsregierung sowie jedes Mitglied des Reichsrats sind befugt, im Reichsrat Anträge zu stellen. Die Vollsitzungen des Reichsrates sind — im Unterschied zu denen des Bundesrates — öffentlich, jedoch kann für einzelne Beratungsgegenstände die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden, für die Ausschußsitzungen ist die Öffentlichkeit nicht vorgeschrieben; die Bestimmung darüber blieb der Geschäftsordnung überlassen, die Nichtöffentlichkeit vorschreibt. Bei der Abstimmung entscheidet die einfache Mehrheit der Abstimmenden. Die Bestimmung des ursprünglichen Entwurfs, daß die Mitglieder bei der Abstimmung nicht an die Weisungen ihrer Regierung gebunden sein sollen, ist in der zweiten Lesung gestrichen worden (Art. 66).

Wie oben bemerkt, werden die Länder im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierung vertreten, also durch ihre Minister, d. h. Personen, die nach Maßgabe der Landesverfassung an der Leitung der Staatsgeschäfte teilnehmen und der Volksvertretung des Landes für ihre Stimmführung im Reichsrat politisch verantwortlich sind. Für diese Regierungsmitglieder kann die Landesregierung, aber ohne daß dadurch ihre eigene Verantwortung berührt wird, Vertreter ernennen, und diese Vertretung ist naturgemäß die Regel. Weil aber die Mitglieder des Reichsrates Vertreter ihrer Landesregierungen sind und jede Landesregierung bei einer Beschlußfassung im Reichsrat nur einen Standpunkt einnehmen kann, so können — abgesehen von den Stimmen der Vertreter der preußischen Provinzialverwaltungen — die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden. Es ist daher weder geboten, daß die Landesregierung ebensoviel Vertreter zum Reichsrat ernennt, als sie Stimmen hat, noch, daß die Stimmen einzeln abgegeben werden, wenn auch die Länder (Art. 63, Abs. 2) berechtigt sind, so viele Vertreter zu entsenden, als sie Stimmen haben.

Wenn die Verfassung weiter vorschreibt (Art. 65, Abs. 1), daß den Vorsitz im Reichsrat und in seinen Ausschüssen ein Mitglied der Reichsregierung führt und daß Mitglieder der Reichsregierung Recht und Pflicht zur Teilnahme an den Verhandlungen des Reichsrates haben, so bedeutet dies grundsätzlich, daß die Reichsminister selbst sich dieser Tätigkeit zu unterziehen haben, da nur sie Mitglieder der Reichsregierung sind. Aber in gleicher Weise, wie die Mitglieder der Landesregierung sich im Reichsrat durch andere Beamte vertreten lassen können, können auch die Reichsminister unter eigener Verantwortung sich hierbei durch andere Beamte vertreten lassen. In der Praxis führt nach der Geschäftsordnung der Reichsregierung in den Vollsitzungen ein Reichsminister den Vorsitz (in der Regel der Reichs-

minister des Innern), der nur im Behinderungsfalle durch einen Staatssekretär vertreten werden soll; in den Ausschüssen präsidiert aber in der Regel ein Staatssekretär oder auch ein Ministerialdirektor. Ebenso kann auch der Reichsrat nicht verlangen, daß die Vorlagen, die ihm von der Reichsregierung zugehen, immer von einem Reichsminister unterzeichnet werden; auch hier genügt Unterzeichnung durch einen Ministerialbeamten in Vertretung*).

Der Reichsrat ist von den Reichsministerien über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem laufenden zu halten. Zu Beratungen über wichtige Gegenstände sollen von den Reichsministerien die zuständigen Ausschüsse des Reichsrates zugezogen werden. Der erste Satz ist eine Mußvorschrift, der zweite nur eine Sollvorschrift; die Ausschüsse sollen vor wichtigen Entscheidungen eingeweiht werden und ihren Standpunkt vertreten können. Durch die vorerwähnte Verpflichtung der Reichsregierung, auf Verlangen des Reichsrates oder seiner Ausschüsse zu den Beratungen zu erscheinen und an den Verhandlungen teilzunehmen, erhält diese Sollvorschrift jedoch einen besonderen Nachdruck.

Eine Vertretung im Reichstag kommt verfassungsgesetzlich nur den Ländern zu, die durch ihre Bevollmächtigten, in der Regel die Bevollmächtigten zum Reichsrat, die Auffassung ihrer Regierung besonders vertreten können. Dem Reichsrat als solchen kommt keine Vertretung im Reichstag zu; es ist Sache der Reichsregierung, die etwaige abweichende Auffassung des Reichsrates (Art. 69 und 74) darzulegen; jedoch bestehen keine Bedenken dagegen, daß einzelne Reichsratsbevollmächtigte hierbei als Vertreter ihrer Länder die abweichende Meinung der Mehrheit des Reichsrates im Reichstag im Anschluß an die Ausführungen der Reichsregierung besonders darlegen. Der Reichsrat steht also in dieser Beziehung ungünstiger als der Reichswirtschaftsrat, der seine von der Reichsregierung verschiedene Stellungnahme durch eigene offizielle Vertreter im Reichstag darlegen kann, während der Reichsrat als geschlossene Körperschaft durch offizielle Vertreter im Reichstag nicht zu Worte kommen kann.

3. Der frühere Bundesrat war ein in der Gesetzgebung dem Reichstag völlig gleichwertiges Organ; die Reichsgesetzgebung im alten Reich wurde ausgeübt durch Bundesrat und Reichstag; daneben war der Bundesrat ein wichtiges Organ der Reichsregierung und Reichsverwaltung, insbesondere beschloß er über die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen und war in Zoll- und Steuersachen eine Zentralverwaltungsbehörde, auch war er für Verfassungsstreitigkeiten und Fälle der Justizverweigerung ein Organ der Rechtspflege. Von diesen Rechten ist dem Reichsrat nur ein Teil übriggeblieben; in Betonung des Gedankens der Einheit des Reichs und der Souveränität des gesamten deutschen Volkes im Reich hat die neue Verfassung den Schwerpunkt der Reichsgesetzgebung in den Reichstag gelegt und dem Reichsrat nur ein Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung eingeräumt; grundsätzlich ist zwar zur Einbringung der Gesetzentwürfe die

*) Vgl. Reichsratsdrucksachen 1920, Nr. 183.

Zustimmung des Reichsrates erforderlich, jedoch ist diese Zustimmung nicht mehr wie früher unentbehrlich; ferner ist ihm gegen die Verabschiedung von Gesetzen ein Einspruchsrecht eingeräumt, aber auch dieses ist mit Schranken versehen*). Der Reichsrat ist eben jetzt nur noch die Vertretung der Länder bei der Reichsregierung, nicht, wie früher der Bundesrat, die Verkörperung der Reichssouveränität, die Zusammenfassung „der verbündeten Regierungen". — Bei der Reichsverwaltung ist dem Reichsrat nur insofern eine allgemeine Beteiligung geblieben, als ihm, ebenso wie dem Reichstag, über die Verwendung der Reichseinnahmen Rechnung zu legen ist, und als er von der Reichsregierung über die Führung der Reichsgeschäfte fortlaufend unterrichtet werden muß, also ihm eine ständige Fühlung mit der Reichsregierung garantiert ist. Das frühere Recht zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen mußte der Reichsrat nach den grundlegenden Gedanken der neuen Verfassung verlieren, da dies Recht nur von einem dem Reichstag verantwortlichen Organ ausgeübt werden konnte. Jedoch ist die Zustimmung des Reichsrats erforderlich (Art. 77) bei den zur Ausführung der Reichsgesetze ergehenden allgemeinen Verwaltungsvorschriften (Ausführungsverordnungen), wenn die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zusteht; ob die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zusteht, entscheidet sich nach dem Inhalt des in Betracht kommenden Reichsgesetzes. Den Reichsgesetzen im Sinne dieser Vorschrift werden die auf Grund der Kriegs- oder Übergangsgesetzgebung mit Gesetzeskraft erlassenen Verordnungen gleichzustellen sein. Soweit hiernach eine Durchführung der Reichsgesetze oder der ihnen gleichstehenden Verordnungen durch die Landesbehörden nicht in Frage kommt, bedarf es der Zustimmung des Reichsrats zum Erlasse einer Reichsverordnung nicht; jedoch kann eine Beteiligung des zuständigen Ausschusses des Reichsrats nach Art. 67, Satz 2 in Frage kommen, welcher bestimmt, daß zur Beratung über wichtige Gegenstände die zuständigen Ausschüsse des Reichsrats zugezogen werden sollen; die Prüfung der Frage, ob es sich im einzelnen Fall um einen „wichtigen" Gegenstand handelt, steht allein dem beteiligten Reichsminister zu. — Ferner ist dem Reichsrat in den Art. 88 und 91 im Hinblick auf die besondere Bedeutung, die Post und Eisenbahnen für die innere Verwaltung und das Wirtschaftsleben der Länder haben, ein Mitwirkungsrecht beim Erlaß der Verordnungen eingeräumt, die Grundsätze und Gebühren der Verkehrseinrichtungen der Post und Telegraphie und den Bau, Betrieb und Verkehr der Eisenbahnen regeln.

Die Geschäftsordnung des Reichsrats vom 20. November 1919 (Zentralblatt für das Deutsche Reich S. 1522) bestimmt, daß der Reichsrat dauernd versammelt ist; eine Unterbrechung seiner Sitzungen für einen bestimmten Zeitraum bedarf der Zustimmung der Reichsregierung. Für den Geschäftsverkehr mit dem Reichsrat zuständiges Organ der Reichsregierung ist das Reichsministerium des Innern, bei dem sich auch das Büro des Reichsrats befindet. Soweit in Angelegenheiten des Reichsrats eine be-

*) Die näheren Bestimmungen über das Mitwirkungsrecht des Reichsrats bei der Gesetzgebung siehe unten § 23.

stimmte Reihenfolge der Länder in Betracht kommt, richtet sie sich nach der Einwohnerzahl der einzelnen Länder. Die Vollsitzungen des Reichsrats werden von der Reichsregierung (Reichsministerium des Innern) anberaumt und sollen regelmäßig an bestimmten Wochentagen zu bestimmter Stunde stattfinden; auf Verlangen der Vertreter eines Drittels der Stimmen des Reichsrats muß die Reichsregierung darüber hinaus Sitzungen anberaumen. Die Vollsitzungen sind öffentlich gegen Eintrittskarten; den Vorsitz führt ein Mitglied der Reichsregierung, das aber an den Abstimmungen nicht teilnimmt; bei der Abstimmung entscheidet — außer bei den einer Zweidrittelmehrheit bedürfenden Verfassungsänderungen — die einfache Mehrheit der Abstimmenden; jeder Bevollmächtigte kann sich die Abgabe seiner Stimme bis zur nächsten Vollsitzung vorbehalten. Umfangreiche Gesetzentwürfe und sonstige wichtige Vorlagen sollen regelmäßig frühestens drei Wochen nach der Verteilung auf die Tagesordnung gesetzt werden. Gesetzentwürfe und — wenn es beschlossen wird — auch sonstige wichtige Vorlagen werden einer zweimaligen Beratung unterzogen; bei allen Gegenständen der Beschlußfassung kann die Reichsregierung und jeder Bevollmächtigte zum Reichsrat bis zum Schlusse der Beratung beantragen, daß die endgültige Abstimmung einmal auf bestimmte Zeit bis zu 5 Tagen vertagt wird; dieser Antrag ist angenommen, wenn er von einem Drittel der in der Sitzung vertretenen Stimmen unterstützt ist. Die vom Reichstag angenommenen Gesetzentwürfe sind innerhalb einer Woche nach der Schlußabstimmung im Reichstag auf die Tagesordnung einer Vollsitzung des Reichsrats zu setzen zur Beschlußfassung darüber, ob Einspruch erhoben werden soll oder nicht; der Beschluß des Reichsrats, daß Einspruch erhoben wird, gilt dadurch, daß der Vorsitzende davon Kenntnis nimmt, zugleich als Einbringung des Einspruchs bei der Reichsregierung, muß aber spätestens binnen zweier Wochen nach Ablauf der Einspruchsfrist — 14 Tage nach der Schlußabstimmung im Reichstag — schriftlich begründet werden. Der Reichsrat bestellt aus seiner Mitte 11 ständige Ausschüsse von je 9 Mitgliedern:

1. für auswärtige Angelegenheiten,
2. für Volkswirtschaft,
3. für innere Verwaltung,
4. für Verkehrswesen,
5. für Haushalt und Rechnungswesen,
6. für Steuer- und Zollwesen,
7. für Rechtspflege,
8. für Verfassung und Geschäftsordnung,
9. für Reichswehrangelegenheiten,
10. für Seewesen,
11. für Durchführung des Friedensvertrages.

Auch die Ausschußsitzungen werden von der Reichsregierung anberaumt und geleitet; sie sind nicht öffentlich; bei der Abstimmung entscheidet die einfache Mehrheit der Abstimmenden, doch ist zur Beschlußfähigkeit die Anwesenheit der Hälfte der stimmberechtigten Ausschußmitglieder erforderlich. Vollsitzung und Ausschüsse können jederzeit beschließen, Mitglieder der

Reichsregierung und Vertreter bestimmter Reichsministerien zur Teilnahme an einzelnen Beratungen einzuladen. Die Einladung kann auch schriftlich durch Bevollmächtigte erfolgen, die zusammen die Hälfte der Stimmen vertreten. Der Reichsrat wählt einen Schriftführer, der über jede Vollsitzung eine Niederschrift fertigt; bei den gefaßten Beschlüssen wird jedoch das genaue Stimmenverhältnis in der Niederschrift nur dann angegeben, wenn eine namentliche Abstimmung stattgefunden hat; Länder, die gegen einen Beschluß gestimmt haben, können aber verlangen, daß dies in der Niederschrift vermerkt wird.

§ 21. Der Reichswirtschaftsrat und die berufsständischen Vertretungen in den Ländern

1. Ein weiteres Organ des Reichs zur Mitwirkung bei der Gesetzgebung ist der Reichswirtschaftsrat; er ist nach Art. 165 der Verfassung die oberste Spitze der neu zu schaffenden Wirtschaftsverfassung, der gewisse Verwaltungsaufgaben zufallen und die gleichzeitig eine sachverständige Körperschaft zur Beratung und Begutachtung der wirtschafts- und sozialpolitischen Gesetzgebung ist. Der Reichswirtschaftsrat nimmt für diese Gebiete der Gesetzgebung wenigstens äußerlich eine ähnliche Stellung ein, wie der Reichsrat, er ist jedoch begrifflich von diesem wesentlich verschieden; er ist eine Vertretung der wirtschaftlichen Interessenten des gesamten Reichs bei der Reichsregierung zur sachverständigen und gutachtlichen Mitwirkung bei der Gesetzgebung auf sozial- und wirtschaftspolitischem Gebiete. Während die Reichsregierung zur Einbringung von Gesetzentwürfen grundsätzlich der Zustimmung des Reichsrates bedarf, hat der Reichswirtschaftsrat nur das Recht, vor der Einbringung aller sozial- und wirtschaftspolitischen Gesetzentwürfe gehört zu werden; seine Beschlüsse haben aber nur gutachtlichen Charakter, und die Reichsregierung ist an sein Gutachten nicht gebunden, wenn auch das Gewicht der im Reichswirtschaftsrat zusammengeschlossenen sachverständigen und wirtschaftlichen Organisationen für die Reichsregierung bedeutsam in die Wagschale ihrer Entscheidung fällt. In der Initiative zur Gesetzgebung sind Reichsrat und Reichswirtschaftsrat dagegen näher verwandt, da auch der Reichswirtschaftsrat das Recht zur Gesetzesinitiative insofern hat, als er sozial- und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe einreichen kann, welche die Regierung, auch wenn sie ihnen nicht zustimmt, vor den Reichstag bringen muß; der Reichswirtschaftsrat hat hierbei auch das Recht, offizielle Vertreter zur Begründung seiner Anregung in den Reichstag zu entsenden, tritt also als geschlossene Körperschaft auf, während der Reichsrat seine Auffassung im Reichstag nicht durch bevollmächtigte Vertreter geschlossen, sondern nur durch die Vertreter der einzelnen Länder zur Geltung bringen kann. Andererseits hat der Reichswirtschaftsrat in seiner äußeren Form und der Ausübung seiner Tätigkeit eine gewisse Ähnlichkeit mit einem Parlament; er ist aber seinem Wesen nach kein Parlament, weder eine Volksvertretung noch eine Erste Kammer, da ihm ein Gesetzgebungsrecht nicht zusteht, sondern nur die beratende und gutachtliche Mitwirkung auf diesen Gebieten; seine Geschäftsordnung läßt daher in der Form der Abstimmung auch Minderheiten

zur Geltung kommen, die durch die Bedeutung der hinter ihr stehenden Kreise trotzdem Beachtung erfahren können.

Da die Wirtschaftsverfassung, deren Spitze der Reichswirtschaftsrat einmal bilden soll, noch nicht geschaffen ist und ihre Durchführung auch noch eine geraume Zeit beanspruchen wird, die zweite Aufgabe des Reichswirtschaftsrates, die gutachtliche Mitwirkung bei der sozial- und wirtschaftspolitischen Gesetzgebungsarbeit jetzt dringend ist, wurde durch Verordnung vom 4. Mai 1920 (RGBl. S. 858) der „Vorläufige Reichswirtschaftsrat" geschaffen, der die vollen Befugnisse des endgültigen Reichswirtschaftsrates einstweilen übernimmt, mit einer einzigen Ausnahme: Er hat einstweilen nicht das Recht, zu fordern, daß seine Initiativanträge dem Reichstage auch dann vorgelegt werden, wenn die Reichsregierung ihnen nicht beistimmt, und er hat auch nicht das weitere Recht, diese Anträge selbst durch einen oder mehrere Vertreter vor dem Reichstag begründen zu lassen. Diese beiden Rechte hätten ihm nicht durch Verordnung, sondern nur durch verfassungsänderndes Reichsgesetz übertragen werden können, da der vorläufige Reichswirtschaftsrat seiner Zusammensetzung nach sich von dem in der Verfassung (Art. 165) vorgesehenen endgültigen Reichswirtschaftsrat wesentlich unterscheidet. Aber auch ohne diese Rechte werden seine Beschlüsse durch das Gewicht ihrer Gründe und die Bedeutung der in ihnen vertretenen Interessen ihre Wirkung auf Reichsregierung, Reichsrat und Reichstag nicht verfehlen.

Nach der vorerwähnten Verordnung besteht der Reichswirtschaftsrat, der seinen Sitz in Berlin hat, aus 326 Mitgliedern, hiervon sind 68 Vertreter der Land- und Forstwirtschaft, teils Arbeitgebervertreter, teils Arbeitnehmervertreter, die von den wirtschaftlichen Organisationen benannt und von der Reichsregierung berufen werden; dazu treten in gleicher Weise 6 Vertreter der Gärtnerei und der Fischerei; 68 Mitglieder sind Vertreter der Industrie, die ebenfalls nach Arbeitgebern und Arbeitnehmern getrennt, teils in fachlicher, teils in räumlicher Gliederung von den Organisationen benannt und von der Reichsregierung berufen werden; 44 weitere Mitglieder sind in gleicher Weise berufene Vertreter des Handels, der Banken und des Versicherungswesens; hierzu kommen weiter 34 Vertreter des Verkehrs und der öffentlichen Unternehmungen (Schiffahrt, Transportbetriebe, Post, Eisenbahn, städtische Betriebe, öffentliche Spar- und Kreditanstalten) sowie 36 Vertreter des Handwerks; die Verbraucherschaft ist durch 30 Mitglieder vertreten, die teils vom Städtetag und ähnlichen Organisationen, teils von Konsumvereinen usw., teils vom Reichsrat aus Vertretern der kleineren Landgemeinden benannt sind; der Beamtenschaft und den freien Berufen sind 16 Vertreter zugeteilt, die von den Beamten- und Berufsverbänden benannt sind; weiter ernennt der Reichsrat 12 mit dem Wirtschaftsleben der einzelnen Landesteile besonders betraute Persönlichkeiten, und schließlich beruft die Reichsregierung nach freiem Ermessen noch 12 Personen, die durch besondere Leistungen für die Volkswirtschaft hierzu geeignet erscheinen. Voraussetzung für die Berufung ist die Wählbarkeit zum Reichstag. Die Mitglieder des Reichswirtschaftsrates sind Vertreter der wirtschaftlichen Interessen des ganzen Volkes; sie genießen eine beschränkte Immunität für die in

Ausübung ihrer Mitgliedschaft getanen Äußerungen; Angehörige der Wehrmacht und Beamte bedürfen zur Teilnahme am Reichswirtschaftsrat keines Urlaubs. Die Mitglieder des vorläufigen Reichswirtschaftsrates haben nach einer Verordnung vom 28. Juni 1920 (RGBl. S. 1335) in gleicher Weise wie die Reichstagsabgeordneten freie Fahrt auf allen deutschen Bahnen und ferner Anspruch auf eine Aufwandsentschädigung für jeden Tag, an dem sie an einer Sitzung der Vollversammlung oder eines Ausschusses teilgenommen haben; die tägliche Entschädigung beträgt für die in Groß-Berlin wohnhaften Mitglieder 50 Mark, für die übrigen 100 Mark. Ähnlich wie beim Reichstag prüft auch hier ein besonderes Wahlprüfungsgericht die Gültigkeit der Mandate. Die Sitzungen des Reichswirtschaftsrates sind öffentlich, doch kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden. Die Ausschußsitzungen sind nichtöffentlich, wenn nicht der Ausschuß mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit beschließt. Die Vertreter der Reichsregierung haben zu allen Sitzungen des Reichswirtschaftsrates und seiner Ausschüsse Zutritt und müssen jederzeit gehört werden; der Reichswirtschaftsrat und seine Ausschüsse können die Anwesenheit von Vertretern der Reichsregierung verlangen; wer die Reichsregierung im Einzelfall vertreten soll, bestimmt die Reichsregierung oder der zuständige Ressortminister; auch die Länder können Vertreter entsenden. Der vorläufige Reichswirtschaftsrat wählt seinen Vorsitzenden, 8 stellvertretende Vorsitzende und 9 Schriftführer in geheimer Abstimmung selbst und zwar teils in geheimer Abstimmung nach Köpfen, teils nach dem Verhältnissystem durch Listenwahl. Er hat nach seiner Geschäftsordnung 2 Hauptausschüsse, einen wirtschaftspolitischen und einen sozialpolitischen, sowie einen Ausschuß für die Geschäftsordnung gebildet; die ersten beiden bestehen aus 30, der letzte aus 12 Mitgliedern, die durch Wahl, auf Verlangen durch Listenwahl nach dem Verhältnissystem berufen werden; ferner hat er 6 selbständige Ausschüsse für wichtige Sondergebiete (Verkehr, Wasserwirtschaft, Siedlungs- und Wohnungswesen, Finanzpolitik, Heranbildung wirtschaftlicher Kräfte und Verfassung) gebildet. — In der Regel genügt eine einmalige Lesung der Vorlagen, doch muß auf Verlangen der Vertreter der Reichsregierung oder einem Fünftel der anwesenden Mitglieder eine zweite Lesung erfolgen.

Bei der Beschlußfassung wird teils nach Gruppen, teils nach Köpfen abgestimmt. Die Geschäftsordnung sieht auch vor, daß die Mitglieder des Reichswirtschaftsrates Anfragen an den Reichskanzler stellen und Interpellationen einbringen können; dieser Bestimmung fehlt jedoch eine gesetzliche Grundlage; aus dem Rechte gutachtlicher Mitwirkung kann das Recht auf Interpellation und Anfrage nicht ohne weiteres gefolgert werden; auch kann der Reichswirtschaftsrat und seine Ausschüsse sachkundige Personen als Sachverständige zuziehen; Beamte bedürfen hierbei nach den allgemeinen Grundsätzen der Reichs- und Landesbeamtengesetze der Genehmigung ihrer vorgesetzten Behörde.

2. Ein dem Reichswirtschaftsrat entsprechendes Organ der Länder, also Landeswirtschaftsräte oder dergleichen, sind weder in der Reichsverfassung noch in den Landesverfassungen vorgesehen. Einen gewissen Ersatz für sie werden aber die Bezirkswirtschaftsräte darstellen, die nach Maßgabe des Art. 165 der Reichsverfassung durch

Zusammentritt der Arbeiter- und der Unternehmerorganisationen nach Wirtschaftsbezirken gebildet werden sollen und die gleichzeitig den Unterbau für den Reichswirtschaftsrat darstellen*). Eine besondere Regelung der Beteiligung der Organisationen der wirtschaftlichen Unternehmen und der Arbeiter und Angestellten an Gesetzgebung und Verwaltung gibt die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen (§ 79 bis 86) auf folgender Grundlage: Als Vertretung des Handels, der Schiffahrt und Industrie bestehen der Kaufmannskonvent und die Handelskammer, als Vertretung des Kleinhandels und des Wirtschaftsgewerbes die Klein-Handelskammer, als Vertretung des Gewerbes und der kleineren Industrie der Gewerbekonvent und die Gewerbekammer, als Vertretung der Landwirtschaft die Landwirtschaftskammer, als Vertretung der Angestellten die Angestelltenkammer und als Vertretung der Arbeiter die Arbeiterkammer; diese Kammern sind über alle in Angelegenheiten ihres Wirkungskreises zu erlassenden Gesetze gutachtlich zu hören und können auch unaufgefordert den zuständigen Behörden gutachtlich berichten oder angemessene Maßregeln beantragen; jede dieser Kammern hat ferner das Recht, zur Beratung eines Gesetzes in Angelegenheiten ihres Wirkungskreises in die Bürgerschaft (Landtag) einen Vertreter zur mündlichen Darlegung des Standpunktes der Kammern zu entsenden. Die bremische Verfassung sieht weiter vor, daß diesen Kammern und etwaigen anderen öffentlich-rechtlichen Berufsvertretungen durch Gesetz auch eine weitere Mitwirkung an den Staatsgeschäften übertragen werden kann. — Einem ähnlichen Gedanken gibt die Hamburger Verfassung Ausdruck (Art. 67), der bestimmt, daß in Ausführung (richtiger in Vorwegnahme) der reichsrechtlichen Vorschriften ein Arbeiterrat und ein Wirtschaftsrat zu errichten sind, die bei der Erfüllung der wirtschaftlichen Aufgaben und bei der Ausführung der Sozialisierungsgesetze mitwirken sollen und denen Kontroll- und Verwaltungsbefugnisse auf den ihnen überwiesenen Gebieten übertragen werden können; ob und welche sonstigen öffentlich-rechtlichen Vertretungskörperschaften beruflicher oder wirtschaftlicher Natur zu bilden und mit welchen Befugnissen sie auszustatten sind, ist der Sondergesetzgebung vorbehalten.

Im übrigen bestehen in den Ländern einstweilen unverändert die alten Vertretungen der Berufsstände (Handwerk, Handel und Landwirtschaft) weiter; die Vertretungen des Handwerks beruhen auf reichsrechtlicher, die des Handels und der Landwirtschaft auf landesrechtlicher Grundlage. Für das Handwerk hat die Reichsgewerbeordnung die Errichtung der Handwerkskammern vorgesehen als Zwangsorganisationen für die Vertretung und die Selbstverwaltung des Handwerks; sie lehnen sich eng an die bestehenden Verwaltungsbezirke an (in Preußen an die Regierungsbezirke, in Bayern an die Kreise); ihre Gesamtzahl im Reich beträgt 73, die im Handwerks- und Gewerbekammertag als Zentralorganisation zusammengeschlossen sind. Als amtliche Vertretung der Handel- und Gewerbetreibenden sind in den meisten Ländern Handelskammern

*) Vgl. unten § 61.

für bestimmte Bezirke vorgesehen (für Preußen vergleiche das Gesetz vom 19. August 1897, Ges.-Samml. S. 355); sie bilden die Vermittlung zwischen dem Handelsstande und den Behörden und sollen als öffentlich-rechtliche Körperschaften die Gesamtinteressen der Handel- und Gewerbetreibenden wahrnehmen; sie sind ungleich über das Reichsgebiet verteilt, ihre Bezirke sind zum Teil sehr groß, zum Teil sehr klein; im ganzen bestehen im Reich 136 Handelskammern, die regional in den Ländern zu Vereinigungen zusammengefaßt sind und ihre gemeinsame Organisation im Deutschen Industrie- und Handelstag haben. Zur Vertretung der landwirtschaftlichen Interessen sind in den Ländern nach landesrechtlicher Vorschrift Landwirtschaftskammern (in Bayern Landesbauernkammer) gebildet, die ebenfalls Körperschaftsrechte besitzen. In Preußen besteht für jede Provinz eine Landwirtschaftskammer, in Bayern eine Landesbauernkammer für das ganze Land, 8 Kreisbauern- und 207 Bezirksbauernkammern, in Sachsen der Landeskulturrat und 5 landwirtschaftliche Kreisvereine, die übrigen Staaten haben in der Regel je eine Landwirtschaftskammer. Die Reichsorganisation der Landwirtschaftskammern ist der Deutsche Landwirtschaftsrat. Die landwirtschaftliche Berufsvertretung hat in Preußen eine Umgestaltung nach modernen Grundsätzen bereits erfahren; in Preußen sind durch das Gesetz vom 6. Juni 1894 (Ges.-Samml. S. 126) zum Zwecke der korporativen Organisation des landwirtschaftlichen Berufsstandes für die einzelnen Provinzen Landwirtschaftskammern geschaffen worden mit der Bestimmung, die gesamten Interessen der Land- und Forstwirtschaft ihres Bezirkes wahrzunehmen und mit dem Recht zur Stellung von Anträgen. Während früher die Wahl dieser Kammern durch die Kreistage erfolgte, ist jetzt durch Gesetz vom 16. Dezember 1920 (Ges.-Samml. 1921 S. 41) bestimmt, daß sie durch unmittelbare und geheime Verhältniswahl der Eigentümer, Nutznießer oder Pächter land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke und ihrer im Berufe tätigen Ehefrauen in den Landkreisen erfolgt; zu den gewählten Kammermitgliedern tritt in jeder Kammer durch Zuwahl durch die Kammer ein weiteres Mitglied auf je volle 10 Mitglieder; diese durch Zuwahl gewählten Mitglieder müssen zu je einem Drittel Landfrauen, wirtschaftliche Betriebsbeamte oder Fachlehrer sowie Vorsteher landwirtschaftlicher Genossenschaftsverbände oder sonst um die Landwirtschaft verdiente Personen sein. Auch die bayrischen Bauernkammern sind (nach dem Gesetz vom 20. März 1920) nach ähnlichen demokratischen Grundsätzen zusammengestellt. — Eine ähnliche Modernisierung haben auch zurzeit die Handelskammern in Preußen erfahren, die bisher nach dem preußischen Gesetz vom 19. August 1897 nach einem Dreiklassenwahlsystem gebildet wurden; nach dem Gesetz vom 14. Januar 1921 (Preuß. Ges.-Samml. S. 223) erfolgen jetzt die Wahlen nach dem allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlrecht und nach Fachwahlgruppen.

Neben diesen amtlichen Berufsvertretungen bestehen die freien wirtschaftlichen Verbände, die im Wirtschaftsleben eine besonders bedeutsame Rolle spielen, die Arbeitgeberverbände und die Arbeitnehmerorganisationen (die Gewerkschaften), die nach Fachgruppen gegliedert und in der Regel in Bezirke usw. untergeteilt sind.

Fünfter Abschnitt.

Die Gesetzgebung im Reich und in den Ländern.

§ 22. Die Gesetzgebung im allgemeinen.

1. Gesetz ist die von der Staatshoheit gesetzte Vorschrift, die in allgemeiner Weise der Ordnung unter den Staatsangehörigen dient und zu diesem Zwecke der Gesamtheit wie dem einzelnen Staatsbürger ihre Herrschaftsmöglichkeit und ihren Einflußbereich über Personen und Sachen zuteilt. Dazu berufen, diese Ordnung festzusetzen, ist der höchste Machthaber im Staate, der Träger der Souveränität des Staates. In der vorkonstitutionellen Zeit, wo der Landesherr diese höchste Gewalt allein und unbeschränkt ausübte, wurden ohne grundsätzliche Unterschiede Anordnungen des verschiedensten Inhalts, Rechtsregeln wie Verwaltungsmaßnahmen bald als Gesetze, bald als Verordnung, Kabinettorders, Edikte, Patente usw. erlassen; grundsätzliche Unterscheidungen wurden höchstens nach der äußeren Seite gemacht, so daß größere Verlautbarungen rechtlichen Inhalts als Gesetze, andere als Verordnungen usw. bezeichnet wurden. Eine Wandlung in der Begriffsgestaltung und die Hervorhebung der wirklichen Bedeutung des Gesetzes brachte das berühmte Buch des Gerichtspräsidenten Montesquieu (1748): „Vom Geist der Gesetze", welches das Gesetz in den Brennpunkt des politischen Interesses stellte und die politische Bewegung der neuen Zeit bis zur Französischen Revolution wesentlich beeinflußte; das Wesentliche dieser Bewegung war das Streben nach dem Anteil der Bevölkerung an der Gesetzgebung im Unterschied zu den anderen staatlichen Funktionen; dies brachte auch eine Wandlung in der Ausdrucksweise mit sich, so daß nunmehr als Gesetz nur diejenigen Willensäußerungen des Staates bezeichnet wurden, die auf dem für die Gesetzgebung bestimmten Wege, also in der Regel unter Beteiligung der Volksvertretung, zustande gekommen waren, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob sie inhaltlich objektive Rechtsnormen oder nur Verwaltungsakte darstellen.

a) Damit hat das Wort Gesetz in der Rechtswissenschaft und der Staatspraxis eine doppelte Bedeutung bekommen, die man als die materielle und die formelle bezeichnet*). Im materiellen Sinne bedeutet Gesetz die rechtsverbindliche Anordnung eines Rechtssatzes; zu dieser Anordnung ist nur der befugt, der berechtigt ist, die Rechtsordnung zu regeln und die Befolgung eines Rechtssatzes anzuordnen oder anzubefehlen; wer das ist, bestimmt die jeweilige Verfassung; ein Gesetz in materiellem Sinne braucht nicht unbedingt von der obersten Reichs- und Landesgewalt auszugehen, es kann auch von anderen Reichs- oder Landesorganen, auch von

*) Vgl. Laband, Staatsrecht, Bd. 2, S. 1.

diesen untergeordneten Organen auf Grund verfassungsmäßiger oder gesetzlicher Ermächtigung (Delegation) gegeben werden; dies ist in weitem Umfange in den zahlreichen Rechtsverordnungen der Fall, die auf Grund der früheren Verfassung und auf Grund einzelner Gesetze in der Gestalt von Verordnungen des Kaisers, des Bundesrates, des Reichskanzlers und von Einzelstaaten ergangen sind und auch in Zukunft vom Reichspräsidenten und von der Reichsregierung ergehen werden. Im formellen Sinne bedeutet Gesetz einen staatlichen Willensakt, der nicht die Anordnung eines Rechtssatzes zum Inhalt hat, aber in der Form eines Gesetzes auf dem Gesetzgebungswege ergeht; sein materieller Inhalt ist zwar keine Rechtsanordnung, er ist aber geradeso wie ein einzuführender Rechtssatz von denjenigen Organen beschlossen, denen die Schaffung von materiellen Gesetzen obliegt. Das Wort Gesetz in diesem Sinne bezeichnet die Form, in welcher der staatliche Wille zustande gekommen ist und ausgedrückt wird, ohne Rücksicht darauf, was der Inhalt dieses Willens ist; so werden im modernen Staatsleben der Haushaltsplan (Etat) des Reichs und des Staates, die Rechnungslegung und andere wichtige Staatsangelegenheiten in Gesetzesform festgestellt und geregelt. Gesetz im materiellen und Gesetz im formellen Sinne sind also zwei durchaus verschiedene Begriffe, von denen jeder durch ein anderes Merkmal bestimmt wird, der eine durch den Inhalt, der andere durch die Form*). Ein Gesetz im formellen Sinne ist ein Willensakt des Staates, der in bestimmter, feierlicher Weise zustande gekommen und erklärt ist; den gemeinsamen Ausgangspunkt für beide Begriffe bildet der Satz, daß Anordnungen von Rechtssätzen grundsätzlich nur auf dem verfassungsmäßig bestimmten Wege erfolgen dürfen, der deshalb der Weg der Gesetzgebung heißt.

b) Das Reich ist auch nach der neuen Verfassung nicht allein und ausschließlich berufen, die gesamte Rechtsordnung zu regeln, ist nicht ausschließlich zur Gesetzgebung befugt; die Verfassung hat nur, wie wir früher gesehen haben, einen großen und den wichtigsten Teil der Staatsaufgaben in Art. 6 bis 11 der Gesetzgebung des Reichs vorbehalten, teils in Form der ausschließlichen oder der konkurrierenden Gesetzgebung, teils unter Beschränkung auf den Fall eines besonderen Bedürfnisses oder auf die Aufstellung von Grundsätzen, im übrigen aber den Einzelstaaten die Erfüllung der staatlichen Aufgaben überlassen und ihnen damit die Befugnis gewährt, für diese Gebiete des öffentlichen wie des privaten Lebens selbständig Rechtsregeln aufzustellen und Willensakte zu erlassen, also Gesetze zu geben. Demgemäß unterscheidet auch die Reichsverfassung (Art. 12) eine Reichs- und eine Landesgesetzgebung und Reichs- und Landesgesetze; es versteht sich von selbst, ist aber in der Verfassung (Art. 13) auch noch ausdrücklich hervorgehoben, daß die Reichsgesetze als die Willensakte der obersten Gewalt im Reiche den Landesgesetzen vorgehen.

c) Jedes Gesetz bedarf wie jeder private Willensakt der Erklärung, d. h. der staatliche Wille muß äußerlich erkennbar gemacht werden, und zwar in einer bestimmten Form; diese Form ist die der Ausfertigung einer

*) Vgl. Laband, a. a. O. S. 57.

öffentlichen Urkunde und deren **Verkündung**; die Ausfertigung bedeutet nicht nur die authentische Beurkundung des Wortlautes des Gesetzes, sondern gleichzeitig die formelle Feststellung, daß die verfassungsmäßigen Vorbedingungen des Gesetzgebungswillens richtig erfüllt sind. Wer in dieser Form die staatliche Willenserklärung abzugeben hat, bestimmt sich nach der Verfassung; für das Reich ist diese Aufgabe (Art. 70) dem Reichspräsidenten, in den Ländern verschiedenen Organen*) übertragen. Die Verkündung hat den Zweck, das Gesetz, als einen an die Allgemeinheit gerichteten Staatsbefehl, zur allgemeinen Kenntnis zu bringen; auch diese Verkündung bedarf einer bestimmten Form, es genügt nicht jede Veröffentlichung, sondern es ist ein obrigkeitlicher Akt eines bestimmten Staatsorgans im Gesetzblatt erforderlich, für Reichsgesetze die Verkündung durch den Reichspräsidenten im Reichsgesetzblatt.

2. In einem gewissen Gegensatz zum Gesetz steht die **Verordnung**; ursprünglich war die Verordnung nur eine Äußerung der **Verwaltungs-** oder **Regierungstätigkeit** des Staates und fand nur Anwendung auf dem Gebiete, das von der Verfassung der **freien** Tätigkeit der Verwaltungsbehörden überlassen war, als eine Äußerung der **vollziehenden** Gewalt im Gegensatz zur **gesetzgebenden** Gewalt. Nach der Theorie der Teilung der Gewalten**) hat die Volksvertretung Anteil an der Regelung der **Rechts**ordnung, aber nicht an der Leitung der **Verwaltung**; sie ist beteiligt an dem Erlasse der Gesetze, aber nicht an dem Erlasse der Verordnungen. Diese theoretische Unterscheidung der Gewalten und dieser begriffliche Gegensatz zwischen Gesetz und Verordnung ließen sich aber bei der weiteren Entwicklung des modernen Staatslebens nicht aufrechterhalten; auch die **Verordnung** ist dem Gesetze insofern **gleichartig** geworden, als sie **Rechts**vorschriften enthält, deren Erlaß der Regierung teils kraft Verfassungsbestimmungen, teils kraft einzelgesetzlicher Übertragung überlassen worden ist. **Verordnungen** im Sinne des neuzeitlichen Verfassungsrechtes sind Anordnungen, die vom Staatsoberhaupt oder anderen mit dieser Befugnis ausgestatteten Behörden **ohne** Mitwirkung der Volksvertretung erlassen sind. Der Inhalt der Verordnung kann ein verschiedener sein; ebenso wie der Begriff des Gesetzes hat auch der Begriff der Verordnung eine materielle und eine formelle Bedeutung; der **materielle** Begriff der Verordnung ergibt sich aus dem Gegensatz zum materiellen Gesetzesbegriff. Da das Gesetz im materiellen Sinne die Anordnung einer Rechtsregel ist, so muß die Verordnung im **materiellen** Sinne im Gegensatz zum Gesetz einen anderen Inhalt haben, sie enthält **keinen** Rechtssatz, sondern ist eine Anordnung auf dem Gebiete der Verwaltung, eine Ausübung der freien Regierungstätigkeit oder der Gesetzesvollziehung***). Ihr Anwendungsgebiet ist das von den Verfassungen den Regierungsorganen freigelassene Feld staatlicher Fürsorge. Im **formellen** Sinne bedeutet der Begriff Verordnung alle Willensakte des Staates, die **ohne** Zustimmung der **Volksvertretung**

*) Vgl. unten § 25, 3.
**) Siehe unten § 27.
***) Vgl. Laband, a. a. O. S. 79.

erfolgen; er steht also im Gegensatz zum formellen Gesetzesbegriff und umfaßt sowohl Verwaltungs- als auch Rechtsvorschriften, die nicht in der Form des Gesetzes ergehen; so wie man einerseits Verwaltungsakte, an denen die Volksvertretung wegen ihrer Bedeutung mitwirken sollte, in Form des Gesetzes kleidete, hat man andererseits wegen ihrer geringeren Bedeutung verfassungs- oder gesetzmäßig den Erlaß von Rechtsanordnungen Regierungsorganen überlassen, ohne die Zustimmung der Volksvertretung zu fordern, d. h. man gestattete für den Erlaß von Rechtsanordnungen im bestimmten Umfang diejenige Form, die im allgemeinen nur für den Erlaß für Verwaltungsvorschriften ausreichte. Demnach teilt man staatsrechtlich die Verordnungen im formellen Sinne ein in Rechtsverordnungen und Verwaltungsverordnungen; die ersteren sind ein Teil der Gesetzgebung, sie sind Gesetze im materiellen Sinne, Rechtsnormen; hierher gehört das große Gebiet der Ausführungsverordnungen, die eine Ergänzung der Gesetze bilden, u. a.; Verordnungen für das Reich, die Rechtsvorschriften enthalten (Rechtsverordnungen), können von Regierungsorganen gültig nur erlassen werden auf Grund einer speziellen Übertragung dieser Befugnis durch die Verfassung oder ein Reichsgesetz; diese Übertragung ist unter der Herrschaft der alten Verfassung erfolgt an Bundesrat, Kaiser, Reichskanzler oder andere Reichsbehörden und Behörden der Länder; sie ist in Kraft geblieben (Art. 178) mit der Maßgabe, daß an Stelle des Kaisers der Reichspräsident getreten und die früher dem Bundesrat, während der vorläufigen Verfassung dem Staatenausschuß, übertragene Befugnis zum Erlaß von Verordnungen auf die Reichsregierung übergegangen ist. Die Regierungen der Einzelstaaten können solche Rechtsverordnungen erlassen, soweit ihnen diese Befugnis zur Ausführung von Reichsgesetzen übertragen ist, im übrigen für das Landesrecht nach Maßgabe der Landesgesetze. Die Verwaltungsverordnung dagegen ist keine Rechtsregel, sondern eine Dienstanweisung, eine Generalverfügung, welche die Vornahme von amtlichen Handlungen rein tatsächlicher Natur befiehlt oder Modalitäten anordnet, unter denen Rechtsgeschäfte oder amtliche Handlungen vollzogen werden sollen*). Die Befugnis zum Erlasse von Verwaltungsanordnungen in Reichssachen steht der Reichsregierung und in vielfachen Abstufungen auch den nachgeordneten Instanzen oder Landesorganen zu. Während die Rechtsverordnungen einer Verkündung in dem im Einzelfall hierfür vorgeschriebenen Gesetzblatt bedürfen, ist dies für die Verwaltungsverordnungen nicht erforderlich, hier genügt die formlose Bekanntgabe durch Veröffentlichung im Amtsblatt, Bekanntmachung oder Behändigung.

Es gibt sonach, ebenso wie es Reichs- und Landesgesetze gibt, auch Reichs- und Landesverordnungen, und es gilt auch hier der Grundsatz, daß die Reichsverordnungen denen der Länder vorgehen. Es kommt in der Reichsgesetzgebung vielfach auch vor, daß den Einzelstaaten gesetzlich die Befugnis übertragen wird, Ausführungsverordnungen zu den Reichsgesetzen zu erlassen (z. B. im Bürgerlichen Gesetzbuch, im Gesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit, in der Gewerbeordnung usw.). Die Länder üben

*) Vgl. Laband, a. a. O. S. 185.

hierbei kraft Übertragung (Delegation) die Gesetzgebungsgewalt des Deutschen Reichs aus, nicht ihre eigene; die Kraft dieser Verordnungen wurzelt im Reichsgesetz; sie sind inhaltlich ein Bestandteil der Reichsgesetzgebung und gehen daher den Landesgesetzen und selbst den Verfassungsgesetzen der Länder vor.

3. Als weiterer Willensakt der Reichsgewalt ist der Staatsvertrag, der völkerrechtliche Vertrag des Reichs mit anderen Staaten, zu erwähnen; er unterscheidet sich von einem Gesetz und einer Verordnung dadurch, daß Gesetze und Verordnungen Befehle sind, die von der Staatsgewalt an die Staatsangehörigen ergehen, während der Staatsvertrag ein Versprechen darstellt, das einem gleichberechtigten Vertragsgegner gegeben wird, ein Versprechen, etwas zu geben, zu tun oder zu unterlassen; diesem Versprechen steht in der Regel das Versprechen einer entsprechenden Gegenleistung gegenüber. Zur Erfüllung der gegebenen Versprechen hat der Staat nach innen seine Befehlsgewalt gegen die Staatsangehörigen zur Verfügung, nach außen nur den völkerrechtlichen Zwang. Der Grundsatz des Privatrechtes, daß der Vertreter eines anderen diesen nur insoweit rechtsgültig vertreten kann, als er Vollmacht hat, gilt auch für das Staatsrecht und für dasjenige Organ, das berufen ist, den Staat nach außen zu vertreten; die von ihm abgeschlossenen Verträge können völkerrechtliche Bedeutung nur insoweit erlangen, als dieses Organ innerhalb seiner verfassungsmäßigen Vertretungsbefugnis handelt. Die Reichsverfassung ermächtigt (Art. 45) grundsätzlich den Reichspräsidenten zur völkerrechtlichen Vertretung und zum Abschluß von Staatsverträgen, schränkt jedoch diese Vollmacht dadurch ein, daß für Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, die Zustimmung des Reichstages und für einen Friedensschluß ein Reichsgesetz, also auch mit Mitwirkung des Reichsrates erforderlich ist. Wir haben demnach drei Formen der Staatsverträge: die eines Reichsgesetzes, die eines Vertragsabschlusses des Reichspräsidenten unter ministerieller Gegenzeichnung und die eines Vertragsabschlusses des Reichspräsidenten unter ministerieller Gegenzeichnung und Zustimmung des Reichstages. Diese Verträge erzeugen an sich nur völkerrechtliche Befugnisse und Verpflichtungen; damit sie die Bedeutung einer Rechts- und Verwaltungsanordnung nach innen, d. h. für die Bevölkerung des Reichs, erlangen, ist weiter erforderlich, daß sie als staatlicher Befehl des Reichs ausdrücklich verkündet werden; die Form hierfür ist in dem Falle eines Friedensvertrages die eines Reichsgesetzes (Ratifikationsgesetzes), im Falle der alleinigen Zuständigkeit des Reichspräsidenten die einer Verordnung des Reichspräsidenten und im Falle der Notwendigkeit der Zustimmung des Reichstages die einer unter Zustimmung des Reichstages ergehenden und diese Zustimmung hervorhebenden Verordnung des Reichspräsidenten. Die Zustimmung ist nicht nur staatsrechtliche, sondern auch völkerrechtliche Voraussetzung der Wirksamkeit.

4. Die Gesetze, formelle wie materielle, unterliegen bei ihrer Anwendung durch die richterlichen Behörden einer richterlichen Kontrolle.

Der nur dem Gesetz unterstellte Richter, der nur durch das Gesetz Anweisungen erhält, muß vor Anwendung des Gesetzes im Einzelfalle prüfen, ob eine Norm, die sich als Gesetz darstellt, auch wirklich ein Gesetz ist, d. h. verfassungsmäßig zustande gekommen ist. Ob sich die richterliche Prüfung nur auf die formellen Erfordernisse des verfassungsmäßigen Zustandekommens oder ob sie sich auch auf die der Verkündung vorangehenden Akte auszudehnen hat, ist bestritten. Die Auffassung, daß der Richter auch zu prüfen hat, ob das Gesetz von den beteiligten Organen im Rahmen ihrer Zuständigkeit und gesetzmäßig geschaffen worden ist, ist abzulehnen, da durch die Gesetzesausfertigung und -verkündung das verfassungsmäßige Zustandekommen des Gesetzes in maßgebender Weise festgestellt ist. Bei der Anwendung von Landesgesetzen erstreckt sich die richterliche Prüfung auch darauf, ob diese Landesgesetze im Verhältnis zu dem Reichsrecht gültig sind; hier hat der Prozeßrichter zu entscheiden, ob die landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist, und verneinendenfalls ihre Anwendung abzulehnen. — Vor der Anwendung von Verordnungen hat die richterliche Kontrolle sich insbesondere darauf zu erstrecken, ob die verordnende Stelle das ausdrückliche Recht zu dem Erlaß dieser Verordnung hatte, und je nach dem Ergebnis der Prüfung der Verordnung die Anwendung zu versagen. Da Verordnungen nicht in der gleichen offiziellen Weise wie Gesetze ausgefertigt und verkündet werden, fehlt bei ihnen der das verfassungsmäßige Zustandekommen feststellende besondere Akt des Staatsoberhauptes oder des an seine Stelle tretenden Organs.

§ 23. Die Gesetzgebung im Reiche.

Wenn wir von der Gesetzgebung, dem Gesetzgebungsrecht und den Gesetzen im folgenden sprechen, so sind diese Ausdrücke im Sinne des formellen Gesetzes gemeint; nach der Reichsverfassung, die im Gegensatz zu der das Gesetzgebungsrecht zwischen Bundesrat und Reichstag teilenden Verfassung von 1871 den Reichstag in den Mittelpunkt der Gesetzgebung stellt, ist unter einem formellen Gesetze jede Anordnung der Staatsgewalt zu verstehen, die vom Reichstag oder vom Volke selbst beschlossen ist.

Gesetzgebung ist der Erlaß von Rechtsnormen durch die hierzu verfassungsmäßig berufene Stelle. Im Reiche ist der ordentliche gesetzgebende Faktor der Reichstag; die Reichsgesetzgebung ist grundsätzlich in seine Hand gelegt; „die Reichsgesetze werden vom Reichstag beschlossen" (Art. 68). Dieses grundsätzliche Gesetzgebungsrecht des Reichstages wird aber eingeschränkt durch wichtige Einzelrechte des Reichsrates sowie Rechte des Reichspräsidenten, und es wird unter Umständen ersetzt durch die unmittelbaren Rechte des Volkes.

1. Die praktisch bedeutsamste Beschränkung des Gesetzgebungsrechtes des Reichstages liegt in den Rechten, welche die Reichsverfassung dem Reichsrat gegeben hat. Da das Reich auch in seinem neuen Aufbau ein Bundesstaat ist, ist der „Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs", dem Reichsrat, ein erhebliches Mitwirkungsrecht eingeräumt. Aber dieses Recht geht nicht so weit wie das des früheren

Bundesrates; es besteht einmal darin, daß keine Gesetzesvorlage an den Reichstag gelangen kann, ohne daß die Zustimmung des Reichsrates zu ihr eingeholt worden ist; jedoch ist diese Vorschrift keine den Weg zur Gesetzgebung sperrende Schranke wie bisher; wenn der Reichsrat dem Gesetzentwurf nicht zustimmt, den die Reichsregierung einbringt, so kann der Entwurf auch ohne die Zustimmung des Reichsrates an den Reichstag gebracht werden; die Reichsregierung ist lediglich verpflichtet, bei der Einbringung die abweichende Auffassung des Reichsrates dazu darzulegen (Art. 69); es gilt also der Grundsatz, daß der Reichsrat nicht, wie früher der Bundesrat, die Vorlage eines Gesetzes an den Reichstag hindern kann. Die Mitwirkung des Reichsrates äußert sich weiter in dem Recht des Einspruchs gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze; die Gesetze sollen also grundsätzlich mit ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung des Reichsrates beschlossen werden; für Beschlüsse des Reichstages, die im Haushaltsplan Ausgaben erhöhen oder neu einsetzen wollen, ist die ausdrückliche Zustimmung des Reichsrates (Art. 85, 4) erforderlich; hier genügt die stillschweigende Zustimmung, das Verstreichenlassen der Einspruchsfrist nicht. Aber diese Zustimmung ist nicht unentbehrlich; kommt es auf den Einspruch des Reichsrates hin nicht zu einer Übereinstimmung oder Verständigung, so ist es der Entscheidung des Reichspräsidenten überlassen, ob er das Gesetz hieran scheitern lassen oder eine Volksentscheidung herbeiführen will; ist aber im Reichstag trotz des Einspruchs des Reichsrates eine Zweidrittelmehrheit erzielt worden, so hat der Reichspräsident das Recht, ohne weiteres das im Reichstag beschlossene Gesetz auszufertigen und zu verkündigen, trotz des Einspruchs des Reichsrates; er hat allerdings auch das alternative Recht, anstatt dessen eine Volksabstimmung herbeizuführen, wenn er etwa selbst die Verantwortung nicht tragen will, den Streit zwischen dem Reichstag und dem Reichsrat zu entscheiden. Es sind also zwei Wege gegeben, um den Widerstand des Reichsrates zu brechen: entweder die Volksabstimmung oder die Annahme der Gesetzesvorlage mit Zweidrittelmehrheit und die Zustimmung des Reichspräsidenten, die sich in der Verkündung äußert. Andererseits gibt es, vorausgesetzt, daß nicht eine Zweidrittelmehrheit des Reichstages gegeben ist, zwei Wege, um einem Widerstande des Reichsrates, einem Einspruch zum Erfolg zu verhelfen; einmal kann dies derart geschehen, daß der Reichspräsident sich dem Einspruch des Reichsrates gegenüber passiv verhält, also keinen Volksentscheid veranlaßt; dann ist die beanstandete Gesetzesvorlage gescheitert und kommt der Reichstagsbeschluß nicht zur Verwirklichung; das Zusammenwirken des Reichsrates und des Reichspräsidenten wiegt in solchem Falle also schwerer als ein nicht mit Zweidrittelmehrheit handelnder Reichstag. Der zweite Weg für die Durchsetzung des Einspruchs des Reichsrates zum Erfolg ist der, daß der vom Reichspräsidenten auf den Einspruch hin veranlaßte Volksentscheid dem Einspruch Recht gibt, die vom Reichstag genehmigte Gesetzesvorlage also durch Volksabstimmung abgelehnt wird.

2. Das Gesetzgebungsrecht des Reichstages ist weiter beschränkt durch Selbständigkeitsrechte des Reichspräsidenten. Er hat gegen jedes vom Reichstag beschlossene Gesetz ein Vetorecht insofern, als er nach Art. 73

ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz nicht zu verkünden braucht, sondern binnen eines Monats zum Volksentscheid bringen kann. Ist der Reichspräsident der Überzeugung, daß ein Gesetzentwurf, den der Reichstag mit Zustimmung des Reichsrates angenommen hat, sich mit dem Wohle des Volkes nicht verträgt, hat er sonstige schwere Bedenken zu erheben oder glaubt er etwa, daß dieser Gesetzentwurf den Anschauungen des Volkes nicht entspricht, so hat er in seiner Stellung als selbständiges Organ der Volkssouveränität das Recht und die Pflicht, einen solchen Gesetzentwurf zur Volksabstimmung zu bringen. Außerdem berechtigt ihn die Verfassung (Art. 72), ein Reichsgesetz ungeachtet des Verlangens eines Drittels des Reichstages auf Aussetzung der Verkündung, dem sonst Folge gegeben werden muß, dennoch zu verkünden, wenn Reichstag und Reichsrat das Gesetz für dringlich erklärt haben.

3. Schließlich ist das Gesetzgebungsrecht des Reichstages noch durch unmittelbare Rechte des Volkes beschränkt dadurch, daß das Volk selbst an Stelle des Reichstages das Gesetzgebungsrecht ausüben und so den Reichstag ersetzen kann; es können nämlich auch vom Reichstag beschlossene Gesetze der Entscheidung des Volkes unterbreitet werden, dann nämlich, wenn die Verkündung auf einen Antrag eines Drittels des Reichstages ausgesetzt ist und ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten des Volkes die Volksabstimmung über das Gesetz beantragt. Das Gesetzgebungsrecht des Reichstages ist ferner dadurch beeinträchtigt, daß auch dem Volke eine Gesetzesinitiative gegeben ist, nämlich das Recht, einen Gesetzentwurf durch ein Zehntel der Stimmberechtigten selbst einzubringen und durch Mehrheit einer Volksabstimmung anzunehmen. Das Gesetzgebungsrecht des Reichstages ist also nicht nur beschränkt durch das Volk, sondern es ist auch ergänzt durch ein — an Voraussetzungen gebundenes — unmittelbares Gesetzgebungsrecht des Volkes.

Die neue Verfassung führt durch diese Mitwirkung des Volkes eine Verbindung der Staatsform der repräsentativen Republik mit derjenigen der unmittelbaren Republik herbei; sie gibt zum ersten Male in diesem Umfange und für einen großen Staat dem demokratischen Gedanken der Volksabstimmung Raum*). Die Verfassung kennt zwei Formen der un-

*) Volksbegehren und Referendum (Volksabstimmung) als mitbestimmende oder allein bestimmende Gesetzgebungsfaktoren sind an sich nichts Neues; sie sind bereits eingeführt in den meisten Einzelstaaten Nordamerikas, in Australien und vor allem in der Schweiz; hier bestehen sie sowohl in den alten Kantonalverfassungen als auch (seit 1874) in der Bundesverfassung selbst; für die Bundesverfassung selbst besteht nur das fakultative Referendum, d. h. Gesetze und sonstige Beschlüsse werden nur dann dem Volke vorgelegt, wenn dies von 30 000 Stimmberechtigten oder acht Kantonen verlangt wird; in den Kantonen ist das Referendum je nach den Kantonalverfassungen teils obligatorisch, so daß Gesetze und Ausgaben über eine bestimmte Grenze der Volksabstimmung unterbreitet werden müssen, teils fakultativ, so daß die Gesetze und Beschlüsse ohne weiteres in Kraft treten, sofern nicht binnen einer gewissen Zeit von einer bestimmten Zahl von Stimmberechtigten die Volksabstimmung verlangt wird; in manchen Kantonen ist auch dem Volke das Recht der Initiative gegeben, d. h. das Volk hat nicht nur das Recht, über Gesetzesvorlagen zu entscheiden, sondern eine gewisse Zahl von Wählern kann auch Gesetzesentwürfe aufstellen, den Behörden zur Prüfung und der Volksversammlung zur Abstimmung unterbreiten.

mittelbaren Gesetzgebungstätigkeit des Volkes, die als Volksentscheid und Volksbegehren bezeichnet sind. Mit dem ersten Wort „Volksentscheid" bezeichnet sie die Fälle der Volksabstimmung über Gesetzentwürfe, die vom Reichstag bereits beschlossen sind, mit dem letzteren „Volksbegehren" den Fall der Volksinitiative, des Verlangens eines Volksteiles nach Vorlage eines Gesetzentwurfs oder Veranstaltung einer Volksabstimmung.

a) Der Volksentscheid als Mittel zur Feststellung des unmittelbar ausgedrückten Volkswillens ist nach der Reichsverfassung zu drei verschiedenen Zwecken gegeben, einmal zu lokalen Feststellungen, ob die Bevölkerung eines Gebietes eine Gebietsänderung, eine Neubildung oder eine Abtrennung verlangt (Art. 18, Abs. 4), zweitens zur Abstimmung über den Antrag des Reichstages auf Absetzung des Reichspräsidenten (Art. 43, Abs. 2), drittens zur Mitwirkung bei der Reichsgesetzgebung (Art. 73 bis 76); zu diesem letzteren Behufe findet ein Volksentscheid in fünf Fällen statt:

1) wenn der Reichspräsident den Volksentscheid über ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz binnen eines Monats nach der Beschlußfassung anordnet (Art. 73, Abs. 1);
2) wenn ein Drittel des Reichstages verlangt hat, daß die Verkündung eines Reichsgesetzes um zwei Monate ausgesetzt werde und innerhalb dieser Frist ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten den Volksentscheid beantragt hat (Art. 72 und 73, Abs. 2). Die Verfassung sieht nämlich vor, daß ein Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl des Reichstages das Verlangen stellen kann, die Verkündung eines an sich verkündungsreifen Gesetzes um zwei Monate auszusetzen; findet sich hier zu dem Drittel des Reichstages noch eine Anzahl von Wählern zusammen, die mindestens ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten beträgt und den Volksentscheid im Wege des Volksbegehrens beantragt (siehe unten b, 1), so muß der Entwurf dem Volksentscheid unterbreitet werden, dessen Ergebnis dann für Annahme oder Ablehnung maßgebend ist.

   Dieser Grundsatz, daß jedes beschlossene Gesetz auf Verlangen einer Minderheit des Reichstages ausgesetzt und dem Volksentscheid zugeführt werden kann, erleidet jedoch eine Ausnahme: der Reichspräsident kann nach seinem freien Ermessen ungeachtet des Verlangens auf Aussetzung ein Gesetz doch verkünden und damit den Volksentscheid verhindern, wenn das Gesetz vom Reichstag und Reichsrat für dringlich erklärt worden ist; ist das Gesetz verkündet, so versagt die Möglichkeit des Volksentscheids; die Möglichkeit einer Zurückrufung des Gesetzes durch Volksentscheid ist nicht mehr gegeben; ein hierauf gerichteter Antrag der äußersten Linken wurde in der Nationalversammlung ausdrücklich abgelehnt.
3) Der Volksentscheid findet weiter statt, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten die Vorlage eines Gesetzentwurfs begehrt hat und der begehrte Gesetzentwurf vom Reichstag nicht oder nur verändert angenommen worden ist (Art. 73, Abs. 3). Dieser Volks-

entscheid steht im Zusammenhang mit dem Volksbegehren (siehe unten b); dem Volksbegehren nach einem Gesetz muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen; wird dieser vom Reichstag unverändert angenommen, findet ein Volksentscheid nicht mehr statt; wird er nicht oder nur verändert angenommen, muß ein Volksentscheid herbeigeführt werden.

4) Der Volksentscheid ist weiter gegeben, wenn der Reichspräsident bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsrat über ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz den Volksentscheid darüber anordnet (Art. 74, Abs. 3); sowie

5) wenn der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrates eine Verfassungsänderung beschlossen und der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt hat (Art. 76, Abs. 2).

b) Die zweite Art der Volksabstimmung ist das Volksbegehren. Auch dieses ist zu zweierlei Zwecken vorgesehen, einmal zugunsten des Verlangens, über die Abtrennung eines Gebietes von einem Lande den Willen der Bevölkerung durch Abstimmung festzustellen (Art. 18, Abs. 4, Satz 2), und zweitens als Mitwirkung bei der Gesetzgebung; zu letzterem Behufe ist ein Volksbegehren in zwei Fällen zugelassen:

1) zugunsten des Antrages auf Volksentscheid über ein Gesetz, dessen Verkündung auf Antrag von mindestens einem Drittel des Reichstages ausgesetzt ist (Art. 73, Abs. 2, siehe oben a, 2). Nach der Aussetzung der Verkündung des Gesetzes auf Verlangen des Reichstagsdrittels kann ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten den Volksentscheid beantragen. Dieses Zwanzigstel der Stimmberechtigten wird auf dem Wege des Volksbegehrens zusammengebracht;

2) zugunsten eines ausgearbeiteten Gesetzentwurfs, den die Regierung dem Reichstag unterbreiten soll (Art. 73, Abs. 3, siehe oben a, 3). Dieses Volksbegehren ist die eigentliche Äußerung der Initiative des Volkes zur Reichsgesetzgebung. Es kann ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach einem Gesetz zum Ausdruck bringen, dieses Zehntel der Stimmen muß dabei einen ausgearbeiteten Gesetzentwurf vorlegen, damit nicht etwa nur ein kurzes Schlagwort oder eine Idee, die leicht Anhänger finden könnte, zur Agitation und zur Abstimmung gebracht wird. Dieses Begehren führt dann zunächst dazu, daß sich die Reichsregierung mit dem Entwurf beschäftigt und ihn dem Reichstag mit ihrer Stellungnahme unterbreitet; wird dann der Volksentwurf, den ein Zehntel der Wähler seinem Begehren zugrunde gelegt hat, vom Reichstag unter Zustimmung des Reichsrates unverändert angenommen, so ist damit das Volksbegehren erledigt; wird er aber abgelehnt oder abgeändert, so findet nunmehr der Volksentscheid statt.

Das Volksbegehren kann nicht nur in dem Verlangen nach einem neuen Gesetz bestehen, sondern auch in der Forderung nach Beseitigung eines bestehenden Gesetzes, so daß in derselben Form auch beschlossene

Gesetze wieder außer Kraft gesetzt werden können; insofern bietet das Volksbegehren auch wieder einen Ersatz für den oben unter a, 2 erwähnten Fall des Volksentscheids, wenn der Reichspräsident trotz des Verlangens auf Aussetzung ein vom Reichstag und Reichsrat für dringlich erklärtes Gesetz verkündet und damit den Volksentscheid unmöglich gemacht hat.

Eine Sondervorschrift gilt aus verwaltungstechnischen Gründen für die Etatsgesetze, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen; diese können nur durch den Reichspräsidenten zum Volksentscheid gebracht werden, d. h. in den Fällen mangelnder Übereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat und dann, wenn der Reichspräsident gegenüber dem Reichstag die Entscheidung des Volkes anzurufen für gut findet; zum Gegenstand eines Volksbegehrens können diese Art Gesetze nicht gemacht werden, auch können sie nicht durch eine Minderheit über den Weg der Aussetzung der Verkündung zum Gegenstand eines Volksentscheids gegenüber dem übereinstimmenden Reichstag und Reichsrat gemacht werden (Art. 73).

Um zu verhindern, daß bei geringer Abstimmungsbeteiligung bei den Volksentscheiden Minoritäten Beschlüsse des Reichstages beseitigen, hinter dem der Auftrag des gesamten Volkes steht, bestimmt Art. 75, daß ein Beschluß des Reichstages durch den Volksentscheid nur dann außer Kraft gesetzt werden kann, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt; damit ist sichergestellt, daß, wenn durch Volksentscheid der Wille des Reichstages außer Kraft gesetzt wird, dann auch eine starke Beteiligung der Stimmberechtigten dahinterstehen muß; außerdem ist damit erreicht, daß, wenn der Reichstag auf Volksbegehren zwar nicht den vorgelegten Volksentwurf vorbehaltlos angenommen, aber ihn in einer verbesserten Form verabschiedet hat, dann, wenn der nun folgende Volksentscheid den ursprünglichen Entwurf nicht mit der gehörigen Mehrheit annimmt, der abweichende Reichstagsbeschluß Gesetz wird.

4. Die Einzelheiten über die Durchführung des Volksentscheids und des Volksbegehrens werden in dem Gesetz über den Volksentscheid geregelt, das zurzeit dem Reichstag vorliegt. Infolge der nahen Verwandtschaft des Abstimmungsrechtes beim Volksentscheid mit dem Wahlrecht soll sich das Verfahren beim Volksentscheid in gleicher Weise abspielen wie die Stimmzettelabgabe bei den politischen Wahlen; nur führen die Wahlkreise hier die Bezeichnung „Stimmkreise", die Wahlbezirke die Bezeichnung „Stimmbezirke" usw. Der Gegenstand des Volksentscheids und der Abstimmungstag werden öffentlich bekanntgegeben; Abstimmungstag ist ein Sonntag oder öffentlicher Ruhetag; die Abstimmung ist unmittelbar und geheim; stimmberechtigt ist, wer das Wahlrecht zum Reichstag hat und in einer Stimmliste oder Stimmkartei eingetragen ist oder einen Abstimmungsschein hat; letzterer wird einem eingetragenen Stimmberechtigten aus besonderen Gründen gegeben, wenn er beruflich oder sonstwie am Abstimmungstag nicht in dem zuständigen Stimmbezirk abstimmen kann oder erst nach Aufstellung der Stimmliste stimmberechtigt geworden ist. Der Stimmzettel lautet nur auf Ja oder Nein; betrifft der Volksentscheid mehrere Fragen, so ist jede einzelne durch Eintrag in den Stimmzettel mit Ja oder Nein zu beantworten. In der Regel entscheidet die Mehrheit der abgegebenen

gültigen Stimmen; eine qualifizierte Mehrheit ist erforderlich zum Beschluß einer Gebietsänderung, wofür drei Fünftel der abgegebenen Stimmen, mindestens aber die Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich sind (Art. 18, Abs. 5); ferner für die Außerkraftsetzung eines Beschlusses des Reichstages, wofür Beteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung verlangt ist (Art. 75); sowie weiter für den Beschluß einer Verfassungsänderung auf Volksbegehren, wofür die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten verlangt wird (Art. 76, Abs. 1, Satz 4).

Das Abstimmungsergebnis wird vom Wahlprüfungsgericht des Reichstages nachgeprüft; wird die ganze Abstimmung für ungültig erklärt, so findet eine neue Abstimmung statt; sind nur in einzelnen Stimmbezirken Unregelmäßigkeiten vorgekommen, so kann das Wahlprüfungsgericht dort die Wiederholung anordnen.

Anders ist — nach dem Gesetzentwurf in seiner derzeitigen Fassung — das Verfahren für das Volksbegehren im Reiche vorgesehen. Während in der Schweiz und in einzelnen Staaten der Nordamerikanischen Union sowie in einzelnen deutschen Ländern das Volksbegehren durch eine Petition und Unterschriftensammlung hierzu durchgeführt wird, ist hier vorgesehen, daß beim Volksbegehren die Stimmenabgabe durch Eintrag oder Unterschrift in vorschriftsmäßige Listen ausschließlich vor der Gemeindebehörde zu erfolgen hat. Um zu vermeiden, daß aussichtslose Begehren eingeleitet werden, sieht das Gesetz ein besonderes Vorverfahren, ein Zulassungsverfahren, vor zwecks Prüfung, ob die verfassungsmäßige Voraussetzung für Einleitung und Durchführung eines Volksbegehrens erfüllt wird; der Zulassungsantrag ist schriftlich mit den Unterschriften von 5000 Stimmberechtigten an den Reichsminister des Innern zu richten; von der Beibringung dieser 5000 Unterschriften kann abgesehen werden, wenn der Vorstand einer Vereinigung den Antrag stellt und glaubhaft macht, daß ihn 100000 ihrer stimmberechtigten Mitglieder unterstützen. In dem Falle des Antrages auf Volksentscheid über ein in seiner Verkündung ausgesetztes Gesetz ist die Zulassung an eine Frist gebunden, die zwei Wochen beträgt und von dem Tage ab läuft, an dem im Reichstag der Aussetzungsantrag gestellt worden ist. Läßt der Reichsminister des Innern den Antrag zu, so veröffentlicht er ihn im „Reichsanzeiger" und setzt dabei Beginn und Ende der Abstimmungsfrist fest, die in der Regel 14 Tage umfaßt. Die Gemeindebehörden müssen dann den Stimmberechtigten für die ganze Abstimmungsfrist Gelegenheit geben, während der üblichen Geschäftszeit durch ihre gültigen Eintragungen in die Eintragungslisten ihre Stimmen abzugeben; nach Ablauf der Abstimmungsfrist beurkunden die Gemeindebehörden auf den Eintragungslisten, daß die Eingetragenen stimmberechtigt waren. Der Reichswahlausschuß stellt dann das Gesamtabstimmungsergebnis fest. — Das Volksbegehren ist zustande gekommen:

1) im Falle des Verlangens einer Gebietsänderung, wenn ein Drittel der Stimmberechtigten des abzutretenden Gebiets gültig für das Verlangen auf Abstimmung gestimmt hat; alsdann ordnet die Reichsregierung den Volksentscheid an (Art. 18, Abs. 4);

2) im Falle des Antrags auf Volksentscheid über ein in der Verkündung ausgesetztes Gesetz, wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten gültig dafür gestimmt hat, daß dieses Gesetz dem Volksentscheid zu unterbreiten ist;
3) im Falle des Verlangens nach einem Gesetzentwurf, wenn ein Zehntel der Stimmen sich dafür ausgesprochen hat, daß dieser Gesetzentwurf der Reichsregierung unterbreitet, von dieser dem Reichstag eingebracht und erforderlichenfalls zum Volksentscheid gestellt wird.

5. Nach Maßgabe dieser verfassungsmäßigen Verteilung des Gesetzgebungsrechts machen die Gesetze auf ihrem Werdegang vom Gesetzentwurf bis zum Gesetz verschiedene Stadien durch und sind verschiedene bestimmte und aufeinanderfolgende Akte zur Gesetzesbildung erforderlich, die zusammenfassend als „der Weg der Gesetzgebung" bezeichnet werden. Es sind dies:

a) die Einbringung der Gesetzesvorlage, die nach der Reichsverfassung sowohl durch die Reichsregierung als auch durch eine zur Antragstellung berechtigte Zahl von Mitgliedern des Reichstags (15 Abgeordnete) sowie durch den Reichsrat, auf dem Gebiete der Sozial- und Wirtschaftspolitik auch durch den Reichswirtschaftsrat und schließlich noch durch Volksbegehren erfolgen kann (Art. 68, 69, 73, 165); Reichsrat und Reichswirtschaftsrat sollen hierbei grundsätzlich mit Zustimmung der Reichsregierung und diese bei ihren Vorlagen grundsätzlich mit Zustimmung des Reichsrats handeln; liegen diese Zustimmungen nicht vor, so geht die Vorlage gleichwohl an den Reichstag, doch wird die abweichende Auffassung des anderen Teils hierbei zum Ausdruck gebracht*). — Die Vorlage der Gesetzentwürfe an den Reichsrat und den Reichstag seitens der Reichsregierung erfolgt in der Form, daß der Gesetzentwurf vom zuständigen Ressortminister mit einem Begleitschreiben überreicht wird; das Schreiben an den Reichsrat hat regelmäßig die Form: „Dem Reichsrat beehre ich mich den Entwurf eines Gesetzes über usw. nebst Begründung mit dem Ersuchen vorzulegen, der Einbringung des Entwurfs an den Reichstag zuzustimmen", das Schreiben an den Reichstag lautet in der Regel: „Dem Reichstag beehre ich mich den Entwurf eines Gesetzes über usw. nebst Begründung nach Zustimmung des Reichsrats zur Beschlußfassung vorzulegen". In den vom regelmäßigen Weg der Gesetzgebung abweichenden Fällen (z. B. im Falle des Art. 69) ist diese Abweichung im Begleitschreiben zum Ausdruck zu bringen.

b) Der zweite Akt ist die Feststellung des Gesetzinhalts, d. h. der einzelnen Bestimmungen des Gesetzes, die in der Regel dem Reichstag unter Mitwirkung des Reichsrats, ausnahmsweise auch dem Volke unmittelbar (durch Volksentscheid auf ein Volksbegehren hin) zukommt.

c) Das dritte Stadium ist die Ausfertigung und die Verkündung des Gesetzes, die unter Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder einen Reichsminister durch den Reichspräsidenten erfolgt; der Reichspräsident hat die Gesetze auszufertigen, d. h. die Gesetzesurkunde unterschrift-

*) Als Beispiel einer Vorlage der Reichsregierung an den Reichstag mit abweichender Stellungnahme des Reichsrats vgl. Reichstagsdrucksache 1921, Nr. 1883.

lich unter Beifügung des Reichspräsidentensiegels zu vollziehen, wobei er zu prüfen hat, ob die Gesetze verfassungsmäßig zustande gekommen sind, und sie binnen Monatsfrist im Reichsgesetzblatt zu verkünden (Art. 70); verfassungsmäßig zustande gekommen ist im Regelfalle das Gesetz, wenn es der Reichstag so beschlossen hat und der Reichsrat nicht Einspruch erhoben hat. Die richtige und nach anfänglichem Schwanken in der Praxis der letzten Zeit auch übliche Verkündungsformel der Reichsgesetze lautet: „Der Reichstag hat das folgende Gesetz beschlossen, das mit Zustimmung des Reichsrats hiermit verkündet wird." Die Worte „mit Zustimmung des Reichsrats" bringen zum Ausdruck, daß die Verkündung vor Ablauf der Einspruchsfrist des Reichsrats (Art. 74) mit seiner Zustimmung erfolgt, wie es der Regelfall ist, weil sonst erst der Ablauf der Einspruchsfrist abgewartet werden müßte. In den Fällen, in denen die Einspruchsfrist abgelaufen ist, und in den Fällen, in denen ein Gesetz ohne Zustimmung des Reichsrats zustande gekommen ist, bedarf es einer Erwähnung des Reichsrats in der Verkündungsformel nicht, da der Reichsrat nicht gesetzgebender Faktor ist. In den Fällen, wo ein Gesetz nicht durch Beschluß des Reichstags, sondern durch Volksabstimmung zustande gekommen ist, muß die Ausfertigung und Verkündung in entsprechender Form die verfassungsmäßige Entstehung dartun. — Die Reichsgesetze treten, sofern sie selbst nichts anderes bestimmen, mit dem 14. Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Reichsgesetzblatt in der Reichshauptstadt ausgegeben worden ist.

6. Da die Bestimmungen der Reichsverfassung verschiedene Möglichkeiten für die Schaffung eines Gesetzes geben, ist der Weg der Gesetzgebung im Reiche nicht ein ein für allemal bestimmter und einheitlicher. Die verschiedenen Möglichkeiten des Zustandekommens eines Gesetzes nach der im Reiche geltenden ziemlich verwickelten Verteilung des Gesetzgebungsrechts sind die folgenden:

a) Die regelmäßige Form ist die der Annahme eines Gesetzentwurfs durch den Reichstag mit Zustimmung des Reichsrats, sei es so, daß der von der Reichsregierung vorgelegte Gesetzentwurf ohne Abänderung den Reichsrat passiert hat und vom Reichstag angenommen worden ist oder Abänderungen des Reichsrats vom Reichstag gebilligt worden sind, oder daß der Reichsrat die vom Reichstag vorgenommenen Änderungen unbeanstandet läßt, oder daß auf einen Einspruch des Reichsrats gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz bei nochmaliger Beschlußfassung des Reichstags eine Übereinstimmung erzielt wird. Wird die Zustimmung des Reichsrats nur unter Abänderung des vorgelegten Gesetzentwurfs gegeben, so ist es dem Ermessen der Reichsregierung anheimgestellt, ob sie sich mit den Abänderungen einverstanden erklären und den Entwurf in dieser Fassung als ihren eigenen dem Reichstag „nach Zustimmung des Reichsrats zur Beschlußfassung" übersenden oder ob sie den ursprünglichen Entwurf vorlegen und in dem Begleitschreiben erwähnen will, welchen Teilen der Reichsrat nur unter Abänderung zustimmte; lehnt der Reichsrat seine Zustimmung ab, so kann die Reichsregierung den Entwurf entweder zurückziehen, d. h. von seiner Übersendung an den Reichstag absehen, oder ihn mit dem ausdrück-

lichen Hinweis, daß er die Zustimmung des Reichsrats nicht gefunden hat, dem Reichstag „zur Beschlußfassung" übersenden.

b) Ist eine Übereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat nicht zu erzielen, erhebt also der Reichsrat Einspruch gegen ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz und kommt auch in nochmaliger Beschlußfassung des Reichstags eine Übereinstimmung nicht zustande, so geht die Reichsgesetzgebung einen anderen Weg; es ist zunächst der Entscheidung des Reichspräsidenten überlassen, ob er angesichts dieser Differenz zwischen Reichstag und Reichsrat die Sache auf sich beruhen lassen will und die Gesetzesabsicht damit gescheitert ist; will er sich damit nicht abfinden, so kann er über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit einen Volksentscheid anordnen, und durch einen dem Reichstagsbeschluß beistimmenden Volksentscheid kommt dann das Gesetz zustande.

c) Ist in dem vorerwähnten Falle der Meinungsverschiedenheit zwischen Reichstag und Reichsrat der Beschluß des Reichstags auf den Einspruch des Reichsrats hin mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der Abstimmenden gefaßt worden, so hat der Reichspräsident die Wahl, ob er selbst über den Einspruch des Reichsrats hinweggehen und das Gesetz verkünden will oder ob er den Volksentscheid anordnen will; seine Entscheidung muß er binnen drei Monaten von dem letzten Reichstagsbeschluß treffen. In diesem Falle kommt also das Gesetz entweder durch Reichstagsbeschluß und Entscheidung des Reichspräsidenten oder durch Reichstagsbeschluß und zustimmenden Volksentscheid zustande.

d) Der Reichspräsident kann einem vom Reichstag mit Zustimmung des Reichsrats beschlossenen Gesetze gegenüber sein Vetorecht geltend machen, d. h. er kann das Gesetz nicht verkünden und die Vorlage zum Volksentscheid bringen; dann kommt das Gesetz nur zustande, wenn der Volksentscheid dem Reichstagsbeschluß beitritt; ist der unter Beteiligung der Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung gefaßte Volksentscheid für Ablehnung, so ist das Gesetz gescheitert; ob der Reichspräsident hierbei auch eine Abänderung des Gesetzes vorschlagen und zum Volksentscheid stellen kann, ist in der Verfassung nicht gesagt und daher zu verneinen.

e) Verlangt eine Wählerzahl von mindestens einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten gegenüber einem vom Reichstag bereits beschlossenen Gesetz Volksabstimmung und ist gleichzeitig auf Verlangen eines Drittels der Reichstagsabgeordneten die Verkündung des Gesetzes ausgesetzt, so ist zum Zustandekommen des Gesetzes ein zustimmender Volksentscheid erforderlich; lehnt ein unter gehöriger Beteiligung der Stimmberechtigten beschlossener Volksentscheid das Gesetz ab, so ist es gescheitert. Diese Möglichkeit versagt bei Gesetzen, die Reichstag und Reichsrat für dringlich erklärt haben; diese kann der Reichspräsident trotz des Aussetzungsverlangens verkünden.

f) Der besondere Ausnahmefall der Reichsgesetzgebung ist der des Volksbegehrens auf Vorlegung eines Gesetzentwurfs, gestellt von einem Zehntel der Stimmberechtigten. In diesem Fall kommt das Gesetz zustande entweder durch die unveränderte Annahme des Volksentwurfs durch den Reichstag oder, wenn der Reichstag den Volksentwurf ablehnt oder nur mit Abänderungen annimmt, durch den Volksentscheid.

Wir sehen also, daß eine Volksabstimmung immer erst eintritt, wenn ein Beschluß des Reichstags über dieselbe Frage vorausgegangen ist. Die Entscheidung des Volkes erscheint also immer als Kontrolle, als Korrektur von Beschlüssen des Reichstags.

7. Besondere Vorschriften gelten für Verfassungsänderungen. Nach der alten Reichsverfassung konnten Verfassungsänderungen im Wege der einfachen Gesetzgebung vorgenommen werden. Die neue Verfassung stellt das Verfassungsrecht unter besonderen Schutz und verlangt zu Verfassungsänderungen eine qualifizierte Mehrheit. Beschlüsse des Reichstags auf Abänderung der Verfassung kommen nur zustande, wenn mindestens zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen; ebenso bedürfen auch Beschlüsse des Reichsrats auf Abänderung der Verfassung einer Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen. Eine besondere Bestimmung gilt für den Fall, daß auf Volksbegehren eine Verfassungsänderung eintreten soll; hier wird verlangt, daß mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten der Abänderung zustimmt; diese besondere Mehrheit ist in der dritten Lesung eingeführt und als notwendig befunden worden, weil in diesem Falle die Sachlage so ist, daß ein Beschluß des Reichstags vorangegangen ist, in dem er die Verfassungsänderung ablehnt; gegenüber einem Beschluß des Reichstags, der eine Verfassungsänderung nicht will, soll ein Beschluß des Volkes auf Verfassungsänderung nur dann Kraft haben, wenn wenigstens die Hälfte des Volkes dieser Änderung zustimmt. In dem Falle des Volksentscheids gegenüber einem verfassungsändernden Reichstagsbeschluß genügt dagegen die einfache Mehrheit der Volksabstimmung, vorausgesetzt, daß sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt; wenn also der Reichstag eine Verfassungsänderung mit Zweidrittelmehrheit beschlossen hat und hiergegen ein Volksentscheid vom Reichspräsidenten oder der vorgesehenen Minderheit herbeigeführt wird, dann genügt es zur Außerkraftsetzung dieses Beschlusses, wenn die Hälfte des stimmberechtigten Volkes sich an der Abstimmung beteiligt und durch Mehrheitsbeschluß den Reichstagsbeschluß außer Kraft setzt; mit anderen Worten, um im Wege der Volksabstimmung eine Verfassungsänderung im Widerspruch zu dem Willen des Reichstags zu Fall zu bringen, genügt eine einfache Mehrheit, um eine Verfassungsänderung gegen den Willen des Reichstags herbeizuführen, ist eine besonders qualifizierte Mehrheit erforderlich.

Eine weitere besondere Vorschrift ist getroffen für den Fall, daß in Verfassungsfragen Meinungsverschiedenheiten zwischen Reichstag und Reichsrat auftreten; im allgemeinen hat, wenn bei Gesetzentwürfen trotz Einspruchs des Reichsrats der Reichstag seinen Beschluß mit Zweidrittelmehrheit aufrechterhält, der Reichspräsident die wahlweise Befugnis, entweder das vom Reichstag beschlossene Gesetz trotz des Einspruchs des Reichsrats zu verkünden oder den Volksentscheid herbeizuführen; um bei Verfassungsänderungen die Rechtsstellung des Reichsrats zu stärken, ist hier das wahlweise Recht des Reichspräsidenten eingeschränkt; bei Verfas-

fungsänderungen darf der Reichspräsident das Gesetz trotz der vorliegenden Zweidrittelmehrheit nicht verkünden, wenn der Reichsrat, der Einspruch erhoben hat, nun auch noch — binnen zwei Wochen vom Tage der Schlußabstimmung im Reichstag ab — den Volksentscheid verlangt; dann muß über die Streitfrage der Volksentscheid herbeigeführt werden; hierbei genügt zur Annahme oder Ablehnung der Verfassungsänderung einfache Mehrheit. Macht der Reichsrat binnen dieser Frist von dem Rechte, einen Volksentscheid zu erlangen, keinen Gebrauch, so lebt das wahlweise Recht des Reichspräsidenten wieder auf.

§ 24. Das Verordnungsrecht im Reich.

Das Verordnungsrecht des Reichs hat in der Reichsverfassung keine neue oder erschöpfende Regelung erhalten.

1. Über den Erlaß von Rechtsverordnungen enthält die Reichsverfassung keine allgemeinen Bestimmungen, weder dahin, ob und wann Rechtsverordnungen erlassen werden dürfen, noch dahin, welches Organ des Reichs sie im gegebenen Falle zu erlassen hat. Es ist damit aber stillschweigend ausgesprochen, daß die Befugnis zum Erlaß von Rechtsverordnungen (materiellen Gesetzen) anderen Organen als dem Reichstag nur kraft ausdrücklicher Übertragung (Delegation) zusteht und daß das einzelne delegierende Gesetz auch die Stelle zu bezeichnen hat, die diese Verordnung erlassen kann. Diese Delegation kann in den in ihrer Geltung aufrechterhaltenen früheren Gesetzen gegeben sein oder neu verliehen werden. An Stelle des Kaisers tritt jedoch nach dem Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt und nach Art. 178 der Verfassung der Reichspräsident, an Stelle des Bundesrats die Reichsregierung. Außer dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung können in den einzelnen delegierenden Gesetzen auch einzelne Reichsministerien oder andere Reichsbehörden oder auch die Länder oder bestimmte Landesbehörden genannt werden; die von den Ländern auf Grund solcher Übertragung erlassenen Vorschriften haben die Bedeutung reichsrechtlicher Vorschriften und brechen als solche Landesrecht. — Eine besondere Unterart der Rechtsverordnungen sind die Polizeiverordnungen, auch Polizeistrafverordnungen oder polizeiliche Vorschriften genannt. Es sind dieses Verordnungen, in denen im polizeilichen Interesse gewisse Handlungen oder Unterlassungen unter Strafe verboten werden. Diese Polizeiverordnungen dürfen als Rechtsverordnungen sowohl im Reiche als in den Ländern nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassen werden. Solche Ermächtigungen sind im Reichsrecht zahlreich enthalten (vgl. StGB. § 145, Gew.-Ordn. § 120e, 147, 4), ebenso auch in den meisten Ländern, die teils in der Landesverfassung, teils in ihren Polizeistrafgesetzbüchern die Landesregierung und die Polizeibehörden zum Erlaß solcher Verordnungen ermächtigt haben; diese Ermächtigungen sind teils allgemeine, teils spezielle, d. h. sie geben teils allgemein den Polizeibehörden die Befugnis, nach ihrem Ermessen Strafverordnungen zu erlassen und innerhalb gewisser Grenzen die Strafe festzusetzen, oder sie geben ihnen nur das Recht, die Tatbestände zu formulieren, denen eine im Gesetz bereits vorgesehene Strafe

unterstellt werden soll. Das Reich hat in seinen zahlreichen Übertragungen dieser Art die verschiedensten oberen und obersten Reichsorgane, die Reichskonsuln, die Länder oder bestimmte Landesbehörden zum Erlaß derartiger Strafvorschriften meist spezieller Art ermächtigt.

2. Die Zuständigkeit zum Erlasse von Verwaltungsverordnungen aller Art ergibt sich auch ohne besondere gesetzliche Vorschrift mit Notwendigkeit aus dem Zwecke und der Tätigkeit der Verwaltungsbehörden. Aus dem Begriff der Regierung und Verwaltung ergibt sich von selbst, daß die Regierungen im Reich und in den Ländern zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen berufen sind. Es bedeutet daher nur eine Feststellung dieser Tatsache, wenn in der Reichsverfassung und in den Landesverfassungen das Recht der Regierung zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen ausdrücklich ausgesprochen ist. Art. 77 der Reichsverfassung hebt das Recht der Reichsregierung hervor, die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu erlassen, soweit die Gesetze nicht anderes bestimmen, und überträgt damit dieses früher dem Bundesrat zustehende Recht ausdrücklich auf die Reichsregierung; sie unterwirft dieses Recht aber gleichzeitig einer grundsätzlichen Einschränkung, nämlich dahin, daß die Reichsregierung bei allen Verordnungen, die sich auf Gegenstände beziehen, in denen die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zusteht, der Zustimmung des Reichsrats bedarf. Die Mitwirkung des Reichsrats ist außerdem in der Verfassung vorgesehen in Art. 88 und 91 bei Verordnungen über Post- und Eisenbahnwesen, obwohl hier die Verwaltung nunmehr Reichssache ist; maßgebend für diese Mitwirkung war die Erwägung, daß diese Dinge so tief in das Wirtschaftsleben der Länder eingreifen, daß die Anhörung und Mitarbeit der Kenner der Landesverhältnisse erwünscht erschien; das Interesse der Reichseinheit ist in allen diesen Fällen dadurch gewahrt, daß das Reich, um etwaige Widerstände des Reichsrats zu brechen, immer die Möglichkeit hat, den Weg der Gesetzgebung zu beschreiten, und hierbei den Einspruch des Reichsrats auf verfassungsmäßigem Wege ausschaltet.

3. Die Reichsverfassung kennt den Ausdruck Ausführungsverordnung oder Vollzugsverordnung nicht; Art. 77 spricht nur von den zur Ausführung erforderlichen Verwaltungsvorschriften; der Begriff der Ausführungsverordnung, der sich in manchen Landesverfassungen und Einzelgesetzen findet, besagt aber mehr. Es sind dies unselbständige, sich an ein bestimmtes Gesetz anschließende Verordnungen, die sowohl Verwaltungsvorschriften als auch Rechtsnormen an den Staatsbürger in Ergänzung des Hauptgesetzes enthalten können, also über die in Art. 77 erwähnten Verwaltungsvorschriften hinausgehen. Im Reiche können solche Ausführungsverordnungen von der Reichsregierung nur erlassen werden, soweit die Ermächtigung hierzu in dem betreffenden Hauptgesetz gegeben ist, was in den meisten Gesetzen durch einen besonders einleitenden oder Schlußparagraphen zu geschehen pflegt. In den Ländern haben manche Verfassungen den Landesregierungen ausdrücklich und all-

gemein die Ermächtigung gegeben, Ausführungs- und Vollzugsverordnungen zu Gesetzen zu erlassen.

4. Ein allgemeines Notstandsverordnungsrecht des Reichspräsidenten oder der Reichsregierung zum Erlasse von Verordnungen mit materiellem Gesetzesinhalt in dringenden Fällen zu Zeiten, wo der Reichstag nicht versammelt ist, ist in der Reichsverfassung nicht vorgesehen, dagegen in einigen Landesverfassungen gegeben. Ein beschränktes Verordnungsrecht dieser Art für das Reich gibt das Gesetz über Enteignungen und Entschädigungen zur Durchführung des Friedensvertrages vom 31. August 1919 (RGBl. S. 1527), das in § 28 die Reichsregierung ermächtigt, während der Vertagung der Nationalversammlung, jetzt des Reichstags, notwendige und dringende gesetzliche Maßnahmen zur Ausführung des Friedensvertrages durch Verordnung zu erlassen, die der Zustimmung des Reichsrats und eines fünfzehngliedrigen Ausschusses der Nationalversammlung, jetzt des Reichstags, bedürfen. Ferner gab das Gesetz über die vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Übergangswirtschaft vom 17. April 1919, erneuert durch die Gesetze vom 3. August 1920 (RGBl. S. 1493) und vom 6. Februar 1921 (RGBl. S. 139) mit Wirkung bis 31. März 1921, der Reichsregierung das Recht, gesetzliche Maßnahmen, die ausschließlich die Regelung des Übergangs von der Kriegswirtschaft in die Friedenswirtschaft betreffen und dringlich und notwendig sind, im Verordnungswege zu erlassen; diese Verordnungen bedürfen der Zustimmung des Reichsrats und eines Reichstagsausschusses von 28 Mitgliedern und sind auf Verlangen des Reichstags aufzuheben. — Als Ersatz für das fehlende allgemeine Recht der Reichsregierung, Notstandsverordnungen zu erlassen, dient in gewissem Umfange auch die dem Reichspräsidenten nach Art. 48, 2 zustehende Befugnis zum Erlaß von Ausnahmemaßregeln in besonderen Fällen.

5. Wir haben also für den Erlaß von Verordnungen im Reiche folgende Zuständigkeiten:

a) Der Reichspräsident kann — unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder zuständigen Ministers — Verordnungen erlassen, soweit ihm dieses Recht in der Verfassung (z. B. Art. 25, 47, 48, 55) oder durch Einzelgesetze übertragen ist; soweit in früheren Reichsgesetzen der Kaiser zum Erlaß von Verordnungen ermächtigt ist (z. B. Reichsbeamtengesetz § 14, 17 u. a.), ist an seine Stelle der Reichspräsident getreten.

b) Der Reichspräsident kann in zahlreichen anderen Fällen mit Zustimmung des Reichsrats Verordnungen erlassen. Diese Fälle leiten sich aus dem nach zahlreichen früheren Einzelgesetzen dem Kaiser mit Zustimmung des Bundesrats zustehenden Verordnungsrecht her, das gemäß Art. 179 auf den Reichspräsidenten übergegangen ist, während das Zustimmungsrecht nunmehr dem Reichsrat zusteht. Beispiele für diese Verordnungsform liefern: Reichsbeamtengesetz § 18, 87, 88, die Einführungsgesetze der Justizgesetze, Reichsbankgesetze vom 14. März 1875 § 40 u. a. Dieses Recht des Bundesrats auf Mitwirkung ist in der Verfassung nicht aufgehoben und demnach auf den Reichsrat übergegangen.

c) Die Reichsregierung hat das Recht, die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Verwaltungsverordnungen zu erlassen (Art. 77), außerdem ist nach Art. 179 die frühere, dem Bundesrat zustehende Befugnis zum Erlaß von Rechtsverordnungen nun auf die Reichsregierung übergegangen, soweit sie in früheren Einzelgesetzen dem Bundesrat übertragen war, was in großem Umfange geschah. So enthalten sämtliche Zoll- und Steuergesetze und die meisten anderen das Finanzwesen und Gewerbewesen betreffenden Gesetze solche Ermächtigungen.

d) In einzelnen Fällen ist die Reichsregierung zum Erlasse von Verordnungen — sowohl Rechtsverordnungen als auch Verwaltungsverordnungen — nur mit Zustimmung des Reichsrats befugt; dies ist der Fall bei allen Verordnungen, welche die Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der postalischen Verkehrseinrichtungen betreffen (Art. 88), und den Verordnungen, die den Bau, Betrieb und Verkehr der Eisenbahnen regeln (Art. 91), sowie ferner bei allen zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen Verordnungen, wenn die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zusteht (Art. 77).

§ 25. Die Landesgesetzgebung.

Die Gesetzgebung in den Ländern vollzieht sich in wesentlich einfacherer Form und mit weniger Möglichkeiten als die Gesetzgebung im Reich. Durch den einzelstaatlichen Charakter der Länder, ihre kleineren Verhältnisse und durch das Fehlen eines persönlichen Staatsoberhauptes sind an der Gesetzesbildung der Länder weniger Faktoren mitbeteiligt als im Reiche; es fehlen hier solche Organe, wie sie im Reiche in dem Reichspräsidenten, dem Reichsrat und dem Reichswirtschaftsrat gegeben sind. Quelle der Gesetzgebung in den Ländern ist wie im Reiche in erster Linie die Volksvertretung; neben ihr ist auch in allen Ländern das Volk an der Gesetzgebung beteiligt (und in manchen Ländern auch die Regierung). In allen Landesverfassungen tritt das Bestreben zutage, eine reine Parlamentsherrschaft zu vermeiden und der Volksvertretung in der Gesetzgebung gewisse Schranken zu setzen; diese Beschränkung des Parlaments ist nach zwei Richtungen gesucht worden, einerseits durch Einführung einer beschränkten oder allgemeinen Mitwirkung der Regierung, andererseits durch weitgehende Heranziehung des Volkes selbst zur Entscheidung von gesetzgeberischen Fragen; in manchen Staaten bestehen auch beide Beschränkungen nebeneinander und in Verbindung miteinander, so daß der Landtag sowohl durch Selbständigkeitsrechte der Regierung als auch durch unmittelbare Rechte des Volkes eingeschränkt ist. Die Mitwirkung der Regierung bei der Gesetzgebung steht zwar in einem gewissen Widerspruch mit dem parlamentarischen System, nicht aber im Widerspruch mit dem Wortlaut der Reichsverfassung (Art. 17), die lediglich bestimmt, daß die Landesregierung des Vertrauens der Volksvertretung bedarf, im übrigen aber den Landesverfassungen freie Hand läßt, mit welchen Rechten sie ihre Regierung ausstatten will und unter welchen Voraussetzungen sie das Vertrauen der Volksvertretung als nicht mehr vorliegend erachtet. Das Fehlen eines persön-

lichen Staatsoberhauptes in den Ländern mußte bei dem Bestreben, den reinen Parlamentarismus zu vermeiden, dazu führen, wenn man gewisse Gegenrechte gegen das Parlament schaffen wollte, diese in die Hand der Regierung zu legen; diese Rechte bestehen zum Teil nur darin, daß die Regierung gegen das Parlament die Volksabstimmung anrufen kann, in anderen Ländern gehen sie so weit, daß die Regierung selbst bei der Gesetzgebung mitzuwirken hat; in der Regel ruht dann, wenn die Regierung von ihrem Rechte des Anrufs des Volksentscheids Gebrauch macht, das Recht der Volksvertretung, durch ein Mißtrauensvotum die Regierung zum Rücktritt zu zwingen. Soweit die Landesverfassungen den Landesregierungen eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung einräumen, ist diese sehr verschieden geregelt; in manchen Ländern (z. B. Bremen, Hamburg, Lippe, Schaumburg-Lippe, Sachsen) haben die Regierungen nur ein beschränktes Vetorecht, d. h. sie können begründete Einwendungen gegen die Beschlußfassung des Landtages erheben und nochmalige Beratung und Beschlußfassung verlangen, der gegenüber dann noch das Recht des Anrufs der Volksabstimmung gegeben, einige Länder (z. B. Mecklenburg-Schwerin, Thüringen) haben aus Gründen einer ordentlichen Finanzgebarung bei Festsetzung des Staatshaushalts (Etats) noch weitergehend ihren Regierungen eine Mitbestimmung und Mitentscheidung eingeräumt, so daß der Landtag neue oder höhere Ausgaben nur mit Zustimmung der Regierung einsetzen kann; die Verfassungen mancher Länder (insbesondere Lübeck, Anhalt und Oldenburg) steigern diese Mitwirkung ihrer Regierung zu einem besonders hohen Maße, so daß hier die Regierungen, zwar ohne ihrer rechtlichen Gewandung als parlamentarische Regierung entkleidet zu werden, aber tatsächlich in Abwendung von dem Gedanken des parlamentarischen Systems, gleichberechtigte Organe bei der Gesetzgebung sind und sich dem Charakter einer Ersten Kammer annähern; kommt in diesen Ländern (z. B. in Lübeck) noch dazu, daß auch das Mißtrauensvotum, das die Regierung zum Rücktritt nötigt, an eine besonders qualifizierte Mehrheit gebunden ist, so ist von dem parlamentarischen System nicht viel mehr als die äußere Form übriggeblieben.

Außer dieser Beschränkung der Volksvertretung der Länder durch die Regierungsmitwirkung kommt als zweite Art der Einschränkung der reinen Parlamentsherrschaft die unmittelbare Gesetzgebungstätigkeit des Volkes vor, die Äußerung der unmittelbaren Demokratie neben der repräsentativen. Diese Mitwirkung ist in allen Ländern vorgesehen, und zwar kennen die meisten Länder beide Formen der Volksabstimmung, Volksentscheid und Volksbegehren, nur in wenigen Ländern hat die Verfassung auf das Volksbegehren verzichtet. Verschieden geregelt ist die Art dieser Volksmitwirkung; in den meisten Ländern kann — wie im Reiche — das Volk selbst die Initiative zur Gesetzgebung ergreifen, in den meisten Ländern (z. B. den Hansestädten, Lippe, den beiden Mecklenburg, Sachsen u. a.) kann auch die Regierung, wenn sie einen Landtagsbeschluß nicht anerkennen will, den Volksentscheid herbeiführen, wieder in anderen Ländern (z. B. Lübeck, Oldenburg, Anhalt) können Regierung und Landtag die Volksabstimmung veranlassen, und in Preußen kann der Landtag

seine Meinungsverschiedenheit mit dem Staatsrat durch Anrufung der unmittelbaren Entscheidung des Volkes lösen, während der Staatsrat nur zwecks Auflösung des Landtags die Volksentscheidung anrufen kann und der Regierung selbst in keinem Falle das Recht gegeben ist, an die Volksentscheidung zu appellieren.

Die gesetzgebende Gewalt ist also in den verschiedenen Ländern recht verschieden geregelt; trotz des Bestrebens der Reichsverfassung in Art. 17, die Verfassungsform der Länder möglichst einheitlich und möglichst in Übereinstimmung mit dem Reiche zu regeln, haben die Länder von dem Spielraum, den der Wortlaut des Art. 17 ihnen läßt, weiten Gebrauch gemacht und anknüpfend an alte Traditionen und an die Parteiverhältnisse ihres Landes jedes nach eigenem Entschluß seine Formen der Gesetzgebung sehr verschieden gestaltet. Im einzelnen ergibt sich in den Ländern folgende Regel:

In Anhalt beschließt der Landtag über die Gesetzesvorlagen; das Recht, Gesetze vorzuschlagen, haben Landtag und Staatsrat (Regierung), ferner das Volk durch Volksbegehren, das von einem Viertel der Landtagswähler unter Zugrundelegung eines ausgearbeiteten Gesetzentwurfs kundgegeben werden muß; es führt ebenso wie im Reiche dazu, daß die Regierung diese Vorlage dem Landtage unter Darlegung seiner Stellungnahme unterbreiten muß; über den Haushalt, über Abgabegesetz und Besoldungsordnung ist ein Volksbegehren nicht zulässig (§ 9). Gesetze bedürfen der Zustimmung des Landtags und des Staatsrats (Regierung). Will der Staatsrat ein vom Landtag beschlossenes Gesetz nicht annehmen, so hat er dies innerhalb 2 Monaten dem Landtag anzuzeigen, der dann über das Gesetz noch einmal beschließt; erhält das Gesetz dabei eine Mehrheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten, so steht dem Staatsrat ein weiterer Widerspruch nicht zu, doch kann er innerhalb zweier weiterer Monate den Volksentscheid über Ablehnung oder Annahme des Gesetzes anordnen; erhält das Gesetz diese Mehrheit nicht, so gilt es als abgelehnt; jedoch kann in diesem Falle der Landtag durch einfachen Mehrheitsbeschluß einen Volksentscheid herbeiführen; spricht sich dieser für Annahme aus, so ist das Gesetz dann trotz Widerspruchs des Staatsrats angenommen (§ 41 und 42). Bei der Festsetzung des Etatgesetzes ist die Stellung der Regierung noch selbständiger; hier kann der Landtag ohne Zustimmung des Staatsrats keine neuen oder höheren Ausgaben oder Einnahmen einsetzen (§ 46).

In Baden gilt im wesentlichen dasselbe System des grundsätzlichen Gesetzgebungsrechts der Volksvertretung wie im Reich; der Landtag übt die Gesetzgebung aus (§ 29); daneben liegt beim Volke ein unmittelbares Gesetzgebungsrecht, das im Wege des Volksvorschlagsrechts (der Volksinitiative) und der Volksabstimmung (des Volksreferendums) ausgeübt wird. Das Volksvorschlagsrecht umfaßt das Begehren nach Erlaß, Abänderung oder Aufhebung eines Gesetzes; es wird unter Zugrundelegung eines ausgearbeiteten Gesetzentwurfs von 80 000 Stimmberechtigten ausgeübt; wird dem Verlangen vom Landtage nicht entsprochen, so ist es zur Volksabstimmung zu bringen (§ 21 und 22). Die Volksabstimmung

ist eine obligatorische für Verfassungsgesetze, im übrigen ist sie fakultativ zugelassen, d. h. sie kann vom Staatsministerium beschlossen oder von 80 000 zur Volksinitiative berechtigten Wählern verlangt werden, und zwar binnen 3 Monaten nach Annahme des Gesetzes vom Landtag; gegen ablehnende Beschlüsse des Landtags sind diese Rechte nicht gegeben. Ausgeschlossen von der Volksabstimmung sind das Finanz- (Etat-) Gesetz, ferner die Steuergesetze, sofern nicht das Staatsministerium die Vornahme der Volksabstimmung beschließt, sowie Gesetze zur Erhaltung des öffentlichen Friedens, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, wenn sie vom Landtag mit Zweidrittelmehrheit als dringend erklärt worden sind (§ 20). Das Verfahren für Volksabstimmungen ist im Gesetz vom 29. Juli 1920 (Bad. GVOBl. S. 443) geregelt; hiernach muß beim Volksvorschlagsrecht die Zustimmung der 80000 Stimmberechtigten auf der Urschrift oder dem Abdruck des Gesetzentwurfs durch eigenhändige Unterschrift durch Einzeichnung bei den Gemeindebehörden binnen 3 Monaten erfolgen; die Antragsteller haben, sobald 80 000 Unterschriften beisammen sind, die Listen dem Landtag, wenn dieser nicht versammelt ist, dem Staatsministerium einzureichen; lehnt der Landtag den so beantragten Gesetzentwurf ab, so ist durch das Staatsministerium alsbald eine Volksabstimmung über den Volksvorschlag herbeizuführen; ergibt sich bei dem Verfassungsgesetz hierbei eine Zweidrittelmehrheit, bei anderen Gesetzen eine einfache Mehrheit, so gilt der Volksvorschlag als Gesetz angenommen und ist vom Staatsministerium auszufertigen und zu verkünden; der Landtag kann bei Ablehnung des begehrten Gesetzes seinerseits ein den gleichen Gegenstand anders regelndes Gesetz beschließen, und in diesem Falle wird dieses vom Landtag beschlossene Gesetz zusammen mit dem vom Volke begehrten Gesetz zur Volksabstimmung gestellt. Auf die Volksabstimmung finden die Vorschriften über die Wahlen entsprechende Anwendung; die Frage ist vom Staatsministerium so zu stellen, daß sie mit Ja oder Nein beantwortet werden kann. Sie ist in den Blättern bekanntzumachen; im übrigen ist das Verfahren wie im Reich geregelt.

In Bayern steht das Recht der Gesetzgebung grundsätzlich nur dem Landtag zu, nur beim Etatgesetz hat die Regierung einen gewissen mitentscheidenden Einfluß*); daneben übt der Staatsbürger sein Bürgerrecht unmittelbar durch Volksbegehren und Volksentscheid aus (§ 7). Ein Volksbegehren findet statt zwecks Abänderung der Verfassung oder Erlaß, Abänderung und Aufhebung von Gesetzen; solche Volksbegehren sind unter Zugrundelegung formeller Gesetzentwürfe an den Landtag oder, wenn dieser nicht versammelt ist, an das Staatsministerium zu richten und müssen bei einfachen Gesetzen von mindestens einem Zehntel, bei Verfassungsgesetzen von mindestens einem Fünftel der Staatsbürgerschaft unterstützt werden; über ihre Zulässigkeit und Rechtsgültigkeit entscheidet der Landtag. Wird der dem Volksbegehren zugrunde liegende Entwurf vom Landtag unverändert angenommen, so ist das Volksbegehren damit erledigt, wird er abgelehnt oder verändert, so ist er der Volksentscheidung

*) Siehe unten § 32.

zu unterbreiten. Volksentscheidung findet außer in diesem Fall eines vom Landtag abgelehnten, vom Volke begehrten Gesetzentwurfs dann statt, wenn sie durch Beschluß des Gesamtministeriums oder in einem Volksbegehren binnen 2 Monaten nach Annahme eines Gesetzes durch den Landtag verlangt wird. Die Volksentscheidung ist nur wirksam, wenn bei einfachen Gesetzen mindestens ein Fünftel, bei Verfassungsgesetzen zwei Fünftel der Stimmberechtigten an der Wahl teilgenommen haben. Bei einfachen Gesetzen entscheidet die einfache Mehrheit, bei Verfassungsgesetzen eine Zweidrittelmehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Ausgeschlossen vom Volksbegehren und vom Volksentscheid sind Finanz- und Steuergesetze, Staatsverträge und Gesetze über Grenzregulierungen, Gesetze zur Regelung der Besoldung und Behördenorganisation, zur Ausführung von Reichsgesetzen, soweit die Reichsgesetze bindende Anweisungen geben, ferner die vom Landtag als dringend bezeichneten Gesetze (§ 10, 75 bis 77). Das Verfahren ist im bayerischen Landeswahlgesetz vom 12. Mai 1920 (Bayr. GVOBl. S. 195) dahin geregelt, daß dem Volksbegehren ein Zulassungsverfahren vorausgeht. Der Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens bedarf der Unterschrift von 1000 Stimmberechtigten oder des Vorstands eines Vereins, der glaubhaft nachweist, daß er sich auf 20 000 Mitglieder stützen kann; glaubt das Staatsministerium des Innern, bei dem der Vorschlag einzureichen ist, daß die verfassungsmäßigen Voraussetzungen nicht gegeben sind, so wird die Verhandlung dem Landtag vorgelegt, der dann über die Zulassung entscheidet. Die Durchführung des Volksbegehrens ist dahin geregelt, daß die Stimmen durch Einzeichnungen in bei den Gemeinden ausliegenden Listen innerhalb einer dreiwöchigen Frist abgegeben werden. Das Verfahren bei der Volksentscheidung ist ähnlich wie im Reiche geregelt. Die Rechtswirksamkeit der Volksentscheidung stellt der Landtag fest.

In Bremen werden die Gesetze von der Bürgerschaft (dem Landtag) beschlossen. Der Senat (die Regierung) kann jedoch gegen jeden Beschluß der Bürgerschaft innerhalb 2 Wochen unter Darlegung seiner Gründe Einspruch erheben, worauf die Bürgerschaft erneut zu beraten und zu beschließen hat; wird hierbei keine Übereinstimmung zwischen Bürgerschaft und Senat erzielt, so muß ein Volksentscheid stattfinden, wenn der Senat dies innerhalb 2 Wochen beantragt und mindestens ein Drittel der gesetzlichen Mitglieder der Bürgerschaft ihm zustimmt. Dies Recht des Senats gilt bei Verfassungsänderungen unbeschränkt, bei anderen Gesetzen versagt es dann, wenn der erneute Beschluß der Bürgerschaft bei Anwesenheit von zwei Dritteln der Mitglieder mit einer Zweidrittelmehrheit gefaßt worden ist. Abgesehen von diesem Falle der Herbeiführung des Volksentscheids durch den Senat bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Senat und Bürgerschaft, kann die Bürgerschaft ihrerseits durch Mehrheitsbeschluß über jede ihrer Zuständigkeit unterliegende Frage den Volksentscheid herbeiführen. Einen eigenartigen Einfluß auf die Gesetzgebung und die Richtung der Politik kann der Senat noch indirekt dadurch ausüben, daß er ohne ein Mißtrauensvotum zurücktreten kann, wenn er die Haltung der Bürgerschaft nicht teilt; in diesem Falle kann dann eine Minderheit von einem Drittel der

gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft einen Volksentscheid darüber herbeiführen, ob der Senat zurücktreten oder die Bürgerschaft neu gewählt werden soll (§ 53). Das Volksbegehren ist unter Beteiligung von einem Fünftel der Wähler und unter Zugrundelegung eines förmlichen Gesetzentwurfs zulässig; wird dieser von der Bürgerschaft angenommen, ist das Begehren erledigt, sonst findet Volksentscheid statt. Durch Volksentscheid kann eine Änderung des bestehenden Rechtszustandes nur herbeigeführt werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt hat. Bei Verfassungsänderungen bedarf es außerdem einer Zweidrittelmehrheit der Abstimmenden (§ 4 bis 6). Über Haushaltungsplan und Besoldungsgesetze, Gebühren- und Abgabengesetze ist ein Volksentscheid nur zulässig, wenn der Senat es bei Meinungsverschiedenheiten mit der Bürgerschaft verlangt (§ 4).

Auch in Hamburg werden die Gesetze von der Bürgerschaft beschlossen (Art. 51); die Gesetzesvorlagen werden vom Senat oder aus der Mitte der Bürgerschaft eingebracht; Gesetzesvorlagen des Senats bedürfen nur einer einmaligen Lesung, wenn bei der ersten Abstimmung mindestens zwei Drittel der anwesenden Abgeordneten für die Annahme gestimmt haben; Gesetzesvorschläge aus der Mitte der Bürgerschaft bedürfen stets einer zweimaligen Lesung (Art. 52). Der Senat kann binnen Monatsfrist gegen die von der Bürgerschaft beschlossenen Gesetze Einspruch erheben; der Einspruch hat eine abermalige Beschlußfassung zur Folge. Wenn der abermalige Beschluß von der Mehrheit sämtlicher Abgeordneten gefaßt worden ist, so ist das Gesetz zustande gekommen, der Senat hat jedoch das Recht, wieder innerhalb Monatsfrist einen Volksentscheid herbeizuführen; ist der Beschluß der Bürgerschaft aber bei Anwesenheit von zwei Dritteln sämtlicher Abgeordneten und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Abgeordneten gefaßt, so hat der Senat das Recht, einen Volksentscheid herbeizuführen, nicht, es sei denn, daß es sich bei dem Beschluß der Bürgerschaft um eine Verfassungsänderung handelt; der auf diesem Wege herbeigeführte Volksentscheid kann einen Beschluß der Bürgerschaft aber nur dann außer Kraft setzen, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt hat; ist auf den Einspruch des Senats hin der erneute Beschluß der Bürgerschaft nicht von der Mehrheit sämtlicher Abgeordneten gefaßt worden, so gelangt der Einspruch des Senats zur Wirkung und das Gesetz ist gescheitert (Art. 53 und 54). Die Verkündung eines Gesetzes, das nicht ausdrücklich von Senat und Bürgerschaft für dringlich erklärt ist, muß auf Verlangen von mindestens 60 Abgeordneten ausgesetzt werden; verlangt dann nach dieser Aussetzung ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten den Volksentscheid, so ist das Gesetz dem Volksentscheid zu unterbreiten (Art. 58); beteiligt sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung und ist die Mehrheit der Abstimmenden gegen das Gesetz, so ist es abgelehnt. Ein Volksbegehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs ist zugelassen, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten der Vorlage beitritt; der Volksentscheid findet nicht statt, wenn der begehrte Gesetzentwurf von der Bürgerschaft unverändert angenommen worden ist; Ver-

fassungsänderungen können im Wege des Volksentscheids nur unter Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten beschlossen werden; über Besoldungsordnungen und Abgabengesetze findet ein Volksentscheid nicht statt (Art. 58 und 55).

In Lübeck ist die Stellung der Landesregierung, des Senats, eine im Vergleich mit anderen Landesregierungen wesentlich verstärkte, dem Charakter einer Ersten Kammer angenähert. Nach Art. 41 der Lübecker Verfassung wirken Senat und Bürgerschaft in Ausübung der Staatsgewalt gemeinschaftlich, auch bei der Gesetzgebung und auch bei Abänderung der Verfassung. Wenn zwischen der Bürgerschaft (Landtag) und dem Senat über die Auslegung bestehender Gesetze, insbesondere der Verfassung, eine beharrliche Meinungsverschiedenheit obwaltet, so wird die Streitfrage der rechtlichen Entscheidung des Hanseatischen Oberlandesgerichts unterbreitet (Art. 60); weichen die Meinungen der Bürgerschaft und des Senats darüber voneinander ab, was das Staatswohl erfordert, und sind beide Teile der Meinung, daß die Erledigung der Frage nicht aufgeschoben werden kann, so wird die Streitfrage durch den Spruch eines Vertrauensausschusses entschieden, der aus je sieben vom Senat und der Bürgerschaft — von dieser in Verhältniswahl — bestimmten Mitgliedern besteht (Art. 60 bis 62). Gegen den Spruch des Vertrauensausschusses hat sowohl die Bürgerschaft als auch der Senat das Recht, einen Volksentscheid anzurufen (Art. 67). Senat und Bürgerschaft sind in Lübeck also fast gleichberechtigte Organe, nur daß die Bürgerschaft mit Zweidrittelmehrheitsbeschluß den Senat durch ein Mißtrauensvotum zum Rücktritt zwingen kann (Art. 14); da das Zustandekommen eines solchen Mißtrauensvotums aber dadurch erschwert ist, daß es einer Zweidrittelmehrheit bedarf, ist es praktisch von geringer Bedeutung und die Stellung des Senats eine durchaus selbständige, tatsächlich der der Bürgerschaft gleichwertige. Ein Volksbegehren kennt die Lübecker Verfassung nicht.

Nach der hessischen Verfassung wird die Gesetzgebungsgewalt teils von der Volksvertretung, teils durch das Volk im Wege des Volksbegehrens und der Volksabstimmung ausgeübt (Art. 4). Das Volksbegehren erfolgt durch ein Zwanzigstel der Landtagswähler unter Vorlage eines ausgearbeiteten Gesetzentwurfs; wird dem Volksbegehren vom Landtag nicht entsprochen, so findet eine Volksabstimmung statt; wird das Volksbegehren vom Landtag mit Abänderungen angenommen, so findet die Volksabstimmung über beide Entwürfe statt (Art. 12). Die Volksabstimmung ist obligatorisch bei Verfassungsänderung, es sei denn, daß die Verfassungsänderung vom Landtag mit Achtzehntelmehrheit beschlossen ist außerdem kann das Staatsministerium beschließen, ein vom Landtag angenommenes Gesetz binnen 2 Monaten zur Volksabstimmung zu bringen. Verfassungsänderungen bedürfen bei der Volksabstimmung der Annahme durch eine Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen; über Finanz- und Etatgesetze sind keine Volksabstimmungen zulässig (Art. 12 bis 15). Außerdem findet eine Volksabstimmung statt, wenn das Gesamtministerium dem Volke die Frage nach Auflösung des Landtags vorgelegt oder von einem Zwanzigstel der Wähler das Begehren nach Auf-

lösung gestellt ist. Das Verfahren ist in dem zurzeit noch nicht verabschiedeten Gesetzentwurf über das Verfahren bei der Volksabstimmung so vorgesehen, daß beim Volksbegehren die Zustimmung durch Unterschriftensammlung auf Abdrucken des Antrags erteilt wird und bei der Volksabstimmung mit Stimmzetteln ähnlich wie bei der Wahl mit Ja oder Nein abgestimmt wird.

In Lippe beschließt der Landtag über die Gesetzesvorlagen und das Budget und überwacht die gesamte Landesverwaltung; die beschlossenen Gesetze werden dem Landespräsidium (Landesregierung) zugestellt; stimmt dieses nicht zu, so hat es dies binnen Monatsfrist dem Landtag mitzuteilen, der dann in seiner nächsten Tagung nochmals über das Gesetz beschließt; wird es wiederum unverändert angenommen, so ist es vom Landespräsidium zu verkünden, oder binnen 3 Wochen dem Volksentscheid zu unterbreiten; hierbei entscheidet die Mehrheit der Abstimmenden, bei Verfassungsänderungen die Mehrheit der Stimmberechtigten (Art. 20). Ein Volksverlangen findet statt auf Auflösung des Landtags durch ein Drittel der Stimmberechtigten und auf Vorlage eines Gesetzes durch ein Fünftel derselben; lehnt der Landtag den begehrten Gesetzentwurf ab, so muß spätestens am 42. Tage hernach der Volksentscheid stattfinden; nicht zulässig ist ein Volksbegehren über den Etat, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen; solche dürfen nur durch einstimmigen Beschluß des Landespräsidiums zum Volksentscheid gebracht werden. Volksbegehren nach einer Verfassungsänderung bedürfen eines Drittels der Stimmberechtigten und zur Annahme beim Volksentscheid der Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten (Art. 10). Das Verfahren beim Volksentscheid ist nach dem Gesetz vom 26. Dezember 1920 (Ges.-Samml. S. 357) dasselbe wie bei der Wahl, das Volksverlangen wird ausgeübt durch Eintragung in Listen bei den Gemeindebehörden.

In Mecklenburg-Schwerin steht nach der Verfassung die Gesetzgebung dem Landtag zu, soweit sie nicht vom Volke unmittelbar ausgeübt wird (§ 26). Die vom Landtag beschlossenen Gesetze können vom Staatsministerium innerhalb eines Monats im ganzen oder in einzelnen Teilen dem Volke zur Annahme oder Ablehnung vorgelegt werden. Das Staatsministerium kann auch — wenn es gegen ein vom Landtag beschlossenes Gesetz Bedenken hat — zunächst binnen 14 Tagen nach der vom Landtag an ihn erfolgten Zustellung des Gesetzes den Landtag um wiederholte Beratung des Gesetzes ersuchen und, wenn der Landtag das Gesetz trotzdem wiederum annimmt, innerhalb 14 Tagen das Gesetz ganz oder in einem seiner Teile einer Volksabstimmung unterbreiten (§ 44). Eine Sonderbestimmung gilt für das Etatgesetz; hier kann der Landtag neue Ausgaben nur unter Zustimmung der Regierung einsetzen (§ 79). Ein Volksbegehren über die Vorlage eines Gesetzentwurfs kann von einem Sechstel, bei Verfassungsänderung einem Drittel der Wahlberechtigten gestellt werden (§ 44).

Auch in Mecklenburg-Strelitz wird die Gesetzgebung grundsätzlich vom Landtag ausgeübt (§ 14), die Landesregierung kann — aber nur durch

einstimmigen Beschluß — vom Landtag gefaßte Beschlüsse jeder Art binnen 4 Wochen einem Referendum unterbreiten; tritt die Mehrheit der abstimmenden Staatsbürger dem Beschluß des Landtags bei, entscheidet sie also gegen die Regierung, muß diese zurücktreten, lehnt sie den Beschluß des Landtags ab, entscheidet sie also gegen den Landtag, so ist dieser aufzulösen (§ 7). Ein Volksbegehren gibt es in Mecklenburg-Strelitz nicht.

In Oldenburg wird das Gesetzgebungsrecht nur in Übereinstimmung vom Landtag und Staatsministerium oder vom Volke unmittelbar ausgeübt; Gesetze können nur in Übereinstimmung von Landtag und Staatsministerium erlassen, aufgehoben, geändert oder entscheidend ausgelegt werden (§ 34). Wenn sich das Staatsministerium mit dem Landtag nicht einigt, so kann es diesen um eine wiederholte Beratung ersuchen; wird auch dann keine Einigung erzielt, so kann der Landtag oder das Staatsministerium innerhalb 2 Wochen eine Volksabstimmung verlangen. Landtag und Landesregierung stehen sich also hier ganz gleichberechtigt gegenüber; vom parlamentarischen Prinzip ist nicht viel mehr als die äußere Form geblieben, und auch hier sind beide Teile gleichberechtigt, denn falls die Landesregierung vom Landtag ein Mißtrauensvotum erhält, kann sie ihrerseits den Landtag auflösen (§ 40). Auch diese Verfassung kennt das Volksbegehren nicht.

In Preußen ist der grundsätzlich einzige gesetzgebende Faktor der Landtag (Art. 29), er ist aber in seinen Rechten eingeschränkt durch Rechte einer besonders geregelten Mitwirkung des Staatsrats*) sowie durch unmittelbare Rechte des Volkes. Die Beteiligung des Staatsrats ist keine in allen Fragen der Gesetzgebung gleichmäßige, sondern verschieden abgestuft. Der Staatsrat ist das Organ zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates; als Provinzen gelten hierbei Ostpreußen, Brandenburg, Stadt Berlin, Pommern, Grenzmark Posen-Westpreußen, Niederschlesien, Oberschlesien, Sachsen, Schleswig-Holstein, Hannover, Westfalen, Rheinprovinz und Hessen-Nassau. Der Staatsrat muß vor Einbringung der Gesetzesvorlagen vom Staatsministerium gutachtlich gehört werden; auch ist er berechtigt, Gesetzesvorlagen durch das Staatsministerium an den Landtag zu bringen (Art. 40). Dem Staatsrat steht ferner gegen die vom Landtag beschlossenen Gesetze binnen 2 Wochen der Einspruch zu; im Falle des Einspruchs wird das Gesetz dem Landtag zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt; wenn der Landtag seinen früheren Beschluß mit einer Zweidrittelmehrheit erneuert, so hat es dabei sein Bewenden; wird bei der erneuten Beschlußfassung des

*) Schon im alten Preußen gab es einen Staatsrat. Begründet durch die „Verordnung über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden" vom Jahre 1810, ausgebaut in der „Verordnung wegen Einführung des Staatsrats" von 1817, sollte er „die höchste beratende Behörde" bilden, aber „durchaus keinen Anteil an der Verwaltung" haben. Führte der König in ihm den Vorsitz, so tagte er als „Kronrat". Es gehörten zu ihm die volljährigen Prinzen des königlichen Hauses, die Staatsminister und Feldmarschälle, der Präsident der Oberrechnungskammer und die Personen besonderen königlichen Vertrauens.

Landtags für den früheren Beschluß nur eine einfache Mehrheit erreicht, so ist der Beschluß unwirksam; der Landtag kann jedoch durch Mehrheitsbeschluß einen Volksentscheid herbeiführen; bestätigt dieser den Gesetzentwurf, so wird er Gesetz, sonst ist er hinfällig. Die Zustimmung des Staatsrats — also seine volle Mitwirkung — ist erforderlich, wenn der Landtag Ausgaben beschließen will, die über den Voranschlag des Staatsministeriums hinausgehen; hier hat der Staatsrat ein endgültiges Vetorecht, ohne daß der Landtag die Möglichkeit hat, einen Volksentscheid herbeizuführen; bleibt der Staatsrat bei seinem Veto, so bewendet es bei dem Voranschlag des Staatsministeriums (Art. 42). Die unmittelbare Mitwirkung des Volkes ist in Preußen in zwei Arten möglich, durch Volksbegehren und durch Volksentscheid. Volksbegehren sind zulässig auf Änderung der Verfassung oder auf Erlaß, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen; sie müssen bei Verfassungsänderung von einem Fünftel, bei einfachen Gesetzen von einem Zwanzigstel der Stimmberechtigten gestellt werden und sind an das Staatsministerium zu richten; gibt der Landtag dem Volksbegehren statt, so ist das Begehren erledigt, sonst findet der Volksentscheid statt. Anträge, die Verfassung zu ändern oder den Landtag aufzulösen, bedürfen zu ihrer Annahme der Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten, sonst entscheidet die Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Art. 6). Der Volksentscheid findet statt auf Volksbegehren in den vorerwähnten beiden Fällen (Art. 6), ferner über einen Antrag des Staatsrats auf Auflösung des Landtags (Art. 14), sowie auf Antrag des Landtags, wenn bei Meinungsverschiedenheiten des Landtags und des Staatsrats bei der erneuten Beschlußfassung des Landtags nur eine einfache Mehrheit erreicht ist, also der Gesetzesbeschluß des Landtags nicht wirksam werden kann (Art. 42). Die Möglichkeit der Herbeiführung eines Volksentscheids über ein vom Landtag genehmigtes Gesetz durch eine bestimmte Anzahl von Wählern oder eine Minderheit des Landtags oder des Staatsministeriums ist in der preußischen Verfassung nicht gegeben.

Eine Besonderheit der Gesetzgebung in Preußen bilden die nach der Landesverfassung Art. 72, 2 und dem — erst im Entwurf vorliegenden — hierauf gestützten Autonomiegesetze vorgesehenen Provinzialgesetze; hiernach sollen — abgesehen von Ausführungsvorschriften für die einzelnen Provinzen — bestimmte Angelegenheiten (Wegerecht, Feld- und Forstpolizei usw.) durch Provinzialgesetze geregelt werden, die der Provinziallandtag erläßt.

Nach der sächsischen Verfassung beschließt der Landtag die Gesetze und überwacht die Politik und Verwaltung des Staates (Art. 5); das Staatsministerium hat aber das Recht, ein vom Landtag beschlossenes Gesetz unter Angabe seiner Bedenken binnen 14 Tagen dem Landtag zur nochmaligen Beschlußfassung zurückzugeben. Beharrt der Landtag bei dem Gesetz, so kann das Staatsministerium einen Volksentscheid herbeiführen; bis zur Erledigung desselben ruht das Recht des Landtags auf einen Mißtrauensbeschluß (Art. 35 und 27). Ein Volksbegehren ist zulässig

zwecks Auflösung des Landtags und für das Verlangen nach einem Gesetz; wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten dem Volksbegehren beitritt, hat das Gesamtministerium das Weitere zu veranlassen, d. h. im Falle des Verlangens nach Landtagsauflösung den Volksentscheid herbeizuführen, im Falle des Verlangens nach einem Gesetze den Vorschlag zunächst dem Landtag zu unterbreiten; gibt der Landtag dem Volksbegehren statt, nimmt er den Gesetzesvorschlag an, findet ein Volksentscheid nicht mehr statt, lehnt er ihn ab oder verändert er ihn, so erfolgt der Volksentscheid (Art. 36). Abgesehen von diesen Fällen findet ein Volksentscheid statt auf Veranlassung des Gesamtministeriums binnen Monatsfrist, wenn der Landtag trotz Bedenken der Regierung in nochmaliger Beschlußfassung bei einem Beschlusse beharrt, den das Staatsministerium nicht billigen kann (Art. 35), und wenn das Gesamtministerium die Auflösung des Landtags durch Volksabstimmung herbeiführt (Art. 9). Zu einem Volksentscheid ist die Beteiligung der Hälfte der Stimmberechtigten und die Mehrheit der Abstimmenden erforderlich; werden diese Mehrheiten nicht erreicht, so gilt die Frage, die auf „Ja" oder „Nein" zu stellen ist, als verneint (Art. 38). Über Etat-, Abgaben- und Besoldungsgesetze findet kein Volksbegehren statt (Art. 37).

Nach der Verfassung von Schaumburg-Lippe ruht die gesetzgebende Gewalt beim Landtag; die Landesregierung kann jedoch die Beschlüsse des Landtags innerhalb 2 Wochen beanstanden; wiederholt aber der Landtag seinen Beschluß, so kann die Regierung binnen 2 Wochen die Volksabstimmung beschließen; außerdem findet über die Beschlüsse des Landtags eine Volksabstimmung statt, wenn mindestens ein Fünftel der Landtagswähler sie durch Unterschrift binnen 3 Wochen nach der maßgebenden Beschlußfassung fordert (§ 9, 10).

In Thüringen ist ebenfalls der Landtag der einzige Träger der Gesetzgebungsgewalt; die Landesregierung kann aber ein vom Landtag beschlossenes Gesetz innerhalb eines Monats dem Volksentscheid unterbreiten (§ 24). Beim Etatgesetz kann die Regierung die die Ausgabe erhöhenden Beschlüsse des Landtags zur wiederholten Beratung zurückgeben (§ 56). Ein Volksbegehren findet unter Zugrundelegung eines ausgearbeiteten Gesetzentwurfs statt, wenn mindestens ein Zehntel der Stimmberechtigten sich dafür zusammenfindet; nimmt der Landtag den Gesetzentwurf unverändert oder nur unwesentlich verändert an, so ist das Volksbegehren erledigt, und es erübrigt sich ein Volksentscheid. Das Volksbegehren kann sich sowohl auf die Vorlegung oder die Aufhebung oder Abänderung der Verfassung oder eines Gesetzes als auch auf die Auflösung des Landtags beziehen. Während sonst überall zu Verfassungsänderungen besondere Mehrheiten erforderlich sind, bestimmt für Thüringen das Gesetz vom 4. Dezember 1920 (Ges. Samml. S. 265), daß bis zum 31. März 1921 Verfassungsänderungen mit einfacher Mehrheit beschlossen werden können.

In Württemberg werden die Gesetze durch den Landtag erlassen, jedoch können vom Landtag beschlossene Gesetze oder Teile von ihnen innerhalb 2 Monaten der Volksabstimmung vorgelegt werden, wenn das

Staatsministerium es beschließt oder ein Zehntel der Landtagswähler es begehrt; Gesetze, die vom Landtag als dringlich beschlossen sind, sind hiervon ausgenommen (§ 43). Beim Etatgesetz kann das Staatsministerium Beschlüsse des Landtags, durch welche Ausgaben erhöht werden, zur wiederholten Beratung zurückgeben, die zu einer Zweidrittelmehrheit führen muß, wenn der Beschluß wirksam bleiben soll*) (§ 49). Das Volksbegehren ist in Württemberg insofern anders als in den übrigen Staaten geregelt, als hier der zugrunde liegende Gesetzentwurf nicht zunächst dem Landtag unterbreitet wird und bei dessen Zustimmung eine Volksabstimmung sich erübrigt, sondern immer zu einer Volksabstimmung führt; wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten beim Staatsministerium das Begehren einbringt, einen Gesetzesvorschlag dem Volke zur Abstimmung vorzulegen, findet eine Volksabstimmung statt; der Landtag hat nur das Recht, solche Gesetzesvorschläge dem Volke zur Annahme oder zur Ablehnung zu empfehlen (§ 44). Auch in Württemberg ist ein Volksbegehren auf Auflösung des Landtags zulässig; wenn ein Fünftel der Wähler das Begehren stellt, muß die Volksabstimmung stattfinden (§ 16).

2. Die zur Gesetzeskraft erforderliche Ausfertigung und Verkündung, die im Reiche dem Reichspräsidenten obliegt, ist in den Ländern verschiedenen Organen, meistens mehreren Personen oder Stellen gemeinsam übertragen. In Hessen (Art. 8) und Württemberg (§ 42) erfolgt die Ausfertigung und Verkündung durch den Staatspräsidenten unter Mitzeichnung mindestens der Hälfte der übrigen Minister; in Bayern (§ 62) sind die Gesetze vom Landtagspräsidenten und dem Gesamtministerium, Staatsverträge vom Landtagspräsidenten und Ministerpräsidenten auszufertigen und zu verkünden. Auch in Braunschweig werden die Gesetze vom Präsidenten der Landesversammlung und dem Staatsministerium gemeinsam verkündet. In Baden (§ 56) erfolgt Ausfertigung und Verkündung durch das Staatsministerium im Namen des badischen Volkes, in den Hansestädten (Bremen § 57, Hamburg § 55, Lübeck Art. 45) durch die Senate, in Lippe (Art. 21) durch das Landespräsidium, in Schaumburg-Lippe (Art. 11) und in Mecklenburg-Strelitz (§ 48) durch die Landesregierung, in Preußen (Art. 60) durch das Staatsministerium, in Sachsen (Art. 39) durch das Gesamtministerium, in Oldenburg (§ 38) durch den Ministerpräsidenten und mindestens einen Staatsminister, in Anhalt (§ 34) durch den Präsidenten des Staatsrats (Regierung) und mindestens zwei Mitglieder des Staatsrats, in Mecklenburg-Schwerin (§ 48) durch mindestens die Hälfte der im Amte befindlichen Minister, in Thüringen (§ 29) durch mindestens drei Mitglieder der Landesregierung. Für das Inkrafttreten der Landesgesetze gilt, ebenso wie im Reiche, auch in den Landesverfassungen regelmäßig der Grundsatz, daß die Gesetze, soweit in ihnen nichts anderes bestimmt ist, mit dem 14. Tage nach der Ausgabe des für diese Veröffentlichungen bestimmten Grundsatzes in Kraft treten.

*) Siehe unten § 32.

§ 26. Das Verordnungsrecht in den Ländern.

Die Regelung des Verordnungsrechts in den Ländern ergibt sich wie im Reiche aus den allgemeinen Begriffen und dem rechtlichen Charakter der Verordnung im Unterschied zum Gesetz. Grundsätzlich gibt es auch nach den Landesverfassungen kein ursprüngliches Recht der Landesregierung zum Erlaß von Rechtsverordnungen; auch in den Ländern gilt der Grundsatz, daß die Befugnis zum Erlaß von Rechtsverordnungen (materiellen Gesetzen) anderen als den gesetzgebenden Organen, also der Regierung nur kraft ausdrücklicher Übertragung (Delegation) zusteht; jedoch enthalten hier verschiedene Landesverfassungen im Gegensatz zum Reiche eine allgemeine Übertragung für eine bestimmte Art von Rechtsverordnungen, nämlich die Ausführungsverordnungen zu Gesetzen, die vielfach allgemein den Landesregierungen übertragen werden; auch eine besondere Ermächtigung zum Erlaß von Polizeiverordnungen kommt in einzelnen Verfassungen vor. Dagegen ist der Erlaß von Verwaltungsverordnungen grundsätzlich Sache der Landesregierung bzw. auf Grund landesrechtlicher Bestimmungen auch einzelner Ministerien oder anderer Behörden. Ein Verordnungsrecht, und zwar die Befugnis zum Erlaß von Rechtsverordnungen einschneidender Art, ist den Landesregierungen durch die Reichsverfassung selbst gegeben, nämlich das Recht, gemäß Art. 48, Abs. 4 bei Gefahr im Verzug für ihr Gebiet einstweilige Ausnahmemaßregeln zu treffen. Dieses Recht der Landesregierung kann durch die Landesverfassungen nicht außer Kraft gesetzt oder wesentlich eingeschränkt werden, da es sich auf eine zwingende Vorschrift der Reichsverfassung stützt; da der Erlaß solcher Vorschriften jedoch in das Ermessen der Landesregierung gestellt ist und die Landesregierung mehr oder weniger von ihrer Volksvertretung abhängt, hat die jeweilige Volksvertretung auch einen Einfluß auf derartige Maßnahmen der Landesregierung. Abgesehen von diesem Verordnungsrecht, das sich aus der Reichsverfassung herleitet, geben die meisten Landesverfassungen ihren Regierungen ein weitgehendes Recht zum Erlaß von Notstandsverordnungen, das die Reichsverfassung in dieser Form nicht kennt. Diese Notstandsverordnungen sind materielle Gesetze, die in Fällen dringender Notwendigkeit zu Zeiten, wo der Landtag nicht versammelt ist, von der Regierung erlassen werden können, so in Anhalt, Baden, Bayern, Hessen, Mecklenburg-Schwerin, Preußen, Oldenburg, Sachsen, Thüringen und Württemberg.

Im einzelnen ist die Befugnis der Regierung zum Erlaß von Verordnungen folgendermaßen geregelt:

In Anhalt hat der Staatsrat als Regierung und oberste Spitze der Verwaltung das Recht zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen. Darüber hinaus ist er berechtigt, wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines außergewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert und der Landtag nicht versammelt ist, Verordnungen, die den Gesetzen nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft zu erlassen; sie sind dem Landtag bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen, wird diese versagt, so tritt die Verordnung außer Kraft (§ 44).

Ähnlich hat auch in Baden das Staatsministerium außer der Befugnis zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen ein besonderes Notstandsverordnungsrecht. Es kann, wenn der Landtag nicht versammelt ist, auch solche ihrer Natur nach zur Beschlußfassung des Landtags gehörige, aber durch das Staatswohl dringend gebotene Verordnungen erlassen, deren Zweck durch jede Verzögerung vereitelt würde, einschließlich der vorübergehenden aufhebenden verfassungsmäßigen Rechte („Notgesetze"). Diese sind dem Landtag bei seinem nächsten Zusammentritt sofort vorzulegen; ihre Geltung erlischt, wenn die Genehmigung vom Landtag versagt wird oder ein Beschluß bis zum Abschluß der Tagung nicht zustande kommt (§ 56).

Die bayrische Verfassung gibt dem Gesamtministerium das Recht zum Erlaß der allgemeinen Verwaltungsverordnungen (§ 61, 6), jedoch mit der Einschränkung, daß Verordnungen, welche die Einrichtung oder Veränderung von Behörden usw. betreffen, dem Landtag zur Genehmigung vorzulegen sind; in dringenden Fällen können solche Verordnungen unter Vorbehalt der nachträglichen Bestätigung erlassen werden (§ 46). Rechtsverordnungen können durch das Gesamtministerium oder die einzelnen Ministerien nur auf Grund gesetzlicher Ermächtigung erlassen werden; für die Einwohner des Staates verbindliche Rechtsvorschriften, welche die Freiheit der Person und des Vermögens betreffen, können nur im Wege der Gesetzgebung erlassen, rechtsverbindlich erläutert, abgeändert oder aufgehoben werden (§ 74). Ebenso steht dem Gesamtministerium ein Notverordnungsrecht nach noch zu treffender näherer gesetzlicher Bestimmung zu (§ 61, 7); ferner kann das Gesamtministerium bei dringender Gefahr für die öffentliche Sicherheit die erforderlichen Maßnahmen ergreifen und vorübergehend auch die verfassungsmäßigen Grundgesetze ganz und teilweise außer Kraft setzen (§ 64).

Nach der vorläufigen Braunschweiger Verfassung erläßt das Staatsministerium Verwaltungsverordnungen, d. h. nach der Definition des § 3 solche Verfügungen, die aus dem allgemeinen Verwaltungs- oder Oberaufsichtsrecht des Staates hervorgehen oder die Ausführung und Handhabung bestehender Gesetze regeln.

In Bremen erläßt der Senat als Landesregierung die Verwaltungsverordnungen (§ 64); ein Notstandsverordnungsrecht ist ihm nicht gegeben.

Auch in Hamburg erläßt der Senat als Landesregierung die Verwaltungsverordnungen (Art. 44); daneben hat der von der Bürgerschaft durch Verhältniswahl nach dem Höchstzahlensystem gewählte Bürgerausschuß das Recht, in dringenden Fällen gesetzliche Vorschriften von geringer Bedeutung bis zur künftigen Beschlußfassung der Bürgerschaft zu erlassen (Art. 32). Ein Notverordnungsrecht ist dem Senat nicht gegeben.

Ebenso erläßt auch in Lübeck der Senat die Verordnungen zur Ausführung der Gesetze und Verwaltungsverordnungen (§ 48, 7), auch diese Hansestadt kennt kein Notverordnungsrecht des Senats.

In Hessen werden Verwaltungsverordnungen, d. h. nach der Definition des Art. 44 der hessischen Verfassung die zur Ausführung der Gesetze notwendigen Verordnungen, sowie die sonst erforderlichen Verwaltungsverordnungen vom Gesamtministerium oder nach Maßgabe der Ge-

schäftsverteilung auch von den einzelnen Ministerien erlassen. Solange der Landtag nicht versammelt ist, können Anordnungen, die sonst der Gesetzesform bedürfen, durch das Gesamtministerium erlassen werden, wenn außerordentliche Ereignisse ein sofortiges Eingreifen erforderlich machen; sie dürfen der Verfassung nicht zuwiderlaufen und sind dem Landtag bei seinem Zusammentritt sofort zur Bestätigung vorzulegen. Wird die Bestätigung verweigert, sind sie unverzüglich aufzuheben (Art. 9).

In Lippe werden Verwaltungsverordnungen von der Regierung als der obersten Verwaltungsbehörde des Landes erlassen; allgemeine Anordnungen mit verbindlicher Wirkung bedürfen jedoch der Zustimmung des Landespräsidiums (der Landesregierung) (Art. 39).

In Mecklenburg-Schwerin erlassen das Staatsministerium und die einzelnen Ministerien die zur Ausführung der Gesetze erforderlichen Anordnungen und Verwaltungsanordnungen (§ 51). Das Staatsministerium ist ferner befugt, wenn der Landtag nicht versammelt ist, in dringenden Fällen Polizeigesetze und Ausführungsgesetze zu Reichsgesetzen zu erlassen, die dem Landtag bei seinem Zusammentritt vorzulegen und wieder aufzuheben sind, wenn die Genehmigung versagt wird (§ 61).

In Mecklenburg-Strelitz ist die Landesregierung nur befugt, Verwaltungsverordnungen sowie Verordnungen für die Sicherheit und Ordnung des Landes zu erlassen (§ 19). Ein Notverordnungsrecht besteht hier nicht.

Nach der oldenburgischen Verfassung liegt das übliche Verordnungsrecht beim Staatsministerium (§ 42). Ferner können Anordnungen, die der Gesetzesform bedürfen, solange der Landtag nicht versammelt ist, durch eine Verordnung des Staatsministeriums getroffen werden, wenn außergewöhnliche Umstände ein sofortiges Eingreifen erfordern; eine solche Verordnung darf aber keine Veränderung der Verfassung enthalten und muß von allen verfügbaren Mitgliedern des Staatsministeriums unterzeichnet sein; sie ist der nächsten Versammlung des Landtags zur Bestätigung vorzulegen und, wenn diese versagt wird, unverzüglich wieder aufzuheben (§ 37).

In Preußen gibt das Staatsministerium die zur Ausführung der Gesetze erforderlichen Verordnungen, soweit nicht deren Erlaß einzelnen Staatsministerien durch Gesetz überlassen wird (Art. 51); daneben haben die Organe der Provinzen innerhalb der ihnen gesetzlich obliegenden oder freiwillig übernommenen Angelegenheiten (Selbstverwaltungsangelegenheiten) sowie der ihnen als ausführende Organe des Staates übertragenen Staatsangelegenheiten (Auftragsangelegenheiten) das Recht zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen (Art. 72). Wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines außergewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, kann, sofern der Landtag nicht versammelt ist, das Staatsministerium, in Übereinstimmung mit dem ständigen Ausschuß des Landtags, Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen; diese Verordnungen sind dem Landtag bei seinem nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen und, falls diese versagt wird, wieder aufzuheben (Art. 55).

In Sachsen ist das Gesamtministerium zuständig zum Erlaß von Ausführungsverordnungen und solchen Verordnungen, zu denen die Regierung nach Gesetz und Gewohnheitsrecht ermächtigt ist (Art. 32); solange der Landtag nicht versammelt ist, kann das Staatsministerium eine durch das Staatswohl dringend gebotene Anordnung, die ihrer Natur nach der Zustimmung des Landtags bedarf, als Notverordnung erlassen, wenn ihr Zweck durch Verzögerung vereitelt würde, hierbei soll möglichst der während der Vertagung des Landtags funktionierende Ausschuß (Zwischenausschuß) mitwirken; die Verfassung und das Landeswahlgesetz können aber durch solche Verordnung nicht geändert werden. Die Verordnung ist dem Landtag bei seinem Zusammentritt sofort vorzulegen und, wenn die Genehmigung versagt wird, aufzuheben (Art. 40).

In Schaumburg-Lippe hat die Regierung neben dem Recht zum Erlaß von Verwaltungsverordnungen kein Notverordnungsrecht.

In Thüringen werden die Verwaltungsverordnungen von der Landesregierung durch Beschluß erlassen (§ 47, Abs. 2). Die Landesregierung kann in dringenden Fällen, wenn der Landtag nicht versammelt ist, den Landesverfassungen nicht zuwiderlaufende Gesetze als „Notgesetze" erlassen; solche Gesetze (materielle Gesetze) sind dem Landtag sofort zur Bestätigung vorzulegen und, wenn diese versagt wird, wieder aufzuheben (§ 33).

Nach der württembergischen Verfassung sind Staatsministerium sowie Einzelminister ermächtigt, die zur Ausführung der Gesetze erforderlichen Verwaltungsverordnungen zu erlassen. Solange der Landtag nicht versammelt ist, können Anordnungen, die sonst der Gesetzesform bedürfen, durch das Staatsministerium erlassen werden, wenn außergewöhnliche Ereignisse ein sofortiges Eingreifen erforderlich machen; sie dürfen der Verfassung nicht zuwiderlaufen und sind dem Landtag bei seinem Zusammentritt sofort zur Bestätigung vorzulegen (§ 46).

§ 27. Der Ausnahmezustand im Reich und in den Ländern.

1. Ebenso wie der einzelne im Zustand der Notwehr und des Notstands berechtigt ist, fremde Rechtsgüter zu verletzen, um die eigene Existenz zu bewahren, folgt auch aus dem Daseinsanspruch und der Daseinspflicht des Staates das Recht, in außerordentlichen Fällen zu anderen Mitteln als den in den normalen Gesetzen ihm zur Verfügung gestellten zu greifen und Rechte der Staatsbürger, die sonst verfassungsmäßig garantiert sind, zu verletzen. Im Falle einer ernsten Bedrohung der Staatsexistenz dürfen in allen Kulturstaaten Staatsoberhäupter oder Regierungen außerordentliche Maßnahmen anordnen, die sonst in den Gesetzen nicht vorgesehen sind. Dieses Recht des Staates ist verschieden geregelt, in einigen Staaten ist es nur gewohnheitsmäßig oder zwar verfassungsmäßig, aber nur grundsätzlich anerkannt, in anderen ist es auch in den Einzelheiten gesetzlich geregelt; das Vorbild für die gesetzliche Regelung des Ausnahmezustands gab Frankreich, von wo auch die nicht mehr passende Bezeichnung „Belagerungszustand" herrührt, die daran erinnert, daß die Ausnahmemaßregeln ihren Ausgangspunkt in der besonderen Stellung haben, die der Kommandant einer belagerten Festung der Besatzung und den Bewohnern derselben gegenüber hatte.

Vor dem Inkrafttreten der Reichsverfassung war im gesamten Reiche mit Ausnahme von Bayern nach Art. 68 der alten Reichsverfassung nur der Kaiser zur Verhängung des Belagerungszustandes berechtigt, kraft Delegation oder stillschweigender Übertragung in gewissen Fällen auch der Militärbefehlshaber; Voraussetzungen und Folgen richteten sich nach dem preußischen Belagerungszustandsgesetz vom 4. Juli 1851; seine hauptsächliche Wirkung war die, daß die vollziehende Gewalt auf die Militärbefehlshaber überging und mit ihr auch das Recht zum Erlaß von Verwaltungs- und Rechtsverordnungen, namentlich von Polizeiverordnungen mit Strafandrohung. Die alte Reichsverfassung erklärte zwar dieses preußische Gesetz nur für so lange als anwendbar, bis ein Reichsgesetz diese Frage regele; dieses Reichsgesetz ist aber niemals ergangen. In Bayern, wo Art. 68 der alten Reichsverfassung nicht galt, bestand das Gesetz über den Kriegszustand vom 5. November 1912. Ob die übrigen deutschen Staaten das Recht hatten, ihrerseits landesrechtliche Bestimmungen über den Ausnahmezustand zu erlassen, war bestritten, wurde aber meistens verneinend beantwortet. Während des den ganzen Krieg hindurch bestehenden Belagerungszustandes wurden einzelne Bestimmungen des preußischen Gesetzes durch neue Gesetze (vom 11. Dezember 1915 und vom 4. Dezember 1916) abgeschwächt.

2. Die neue Reichsverfassung gibt im zweiten Absatz des Art. 48 dem Reichspräsidenten — und zwar grundsätzlich nur ihm — das Recht zur Anwendung besonderer Maßnahmen zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und damit ein besonderes Gesetzgebungsrecht in außerordentlichen Fällen. Nunmehr hat lediglich der Reichspräsident die rechtliche Befugnis, den Ausnahmezustand zu verhängen. Einen Belagerungs- oder Ausnahmezustand mit bestimmten, sich ein für allemal aus der Verfassung ergebenden Folgen kennt die Reichsverfassung nicht. Es kann ein solcher Zustand durch Reichsgesetz eingeführt werden, einstweilen ist dieses Reichsgesetz noch nicht ergangen, auch noch nicht in Vorbereitung; die Ausnahmemaßregeln sind einstweilen nicht in ihren Einzelheiten, sondern nur dem Grundsatz nach gesetzlich festgelegt. Die Maßnahmen sind in jedem Einzelfalle vom Reichspräsidenten zu erlassen, und zwar durch Verordnung, die in der Praxis die Bezeichnung trägt: „Verordnung des Reichspräsidenten auf Grund des Art. 48, Abs. 2 der Reichsverfassung, betreffend die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Bezirk ... nötigen Maßnahmen.“ Voraussetzung für die Anordnung dieser Maßnahmen ist, daß im Deutschen Reich entweder allgemein oder in einem bestimmten Bezirk die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet ist. Über das Vorliegen dieser Voraussetzung entscheidet nach pflichtmäßigem Ermessen unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder des Reichsministers des Innern (in der anfänglichen Praxis des Reichswehrministers) der Reichspräsident. Eine Nachprüfung, ob die Voraussetzungen vorlagen, gelegentlich der Rechtsprechung durch die Gerichte ist nicht zulässig, da die Entscheidung hierüber verfassungsmäßig dem Reichspräsidenten übertragen ist. Welche Maßnahmen im Einzelfall erforderlich sind, entscheidet ebenfalls der Reichs-

präsident unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder des Reichsministers des Innern. Er kann erforderlichenfalls die bewaffnete Macht des Reichs einsetzen, er kann — ganz oder zum Teil — bestimmte, in der Verfassung zugebilligte Grundrechte außer Kraft setzen, nämlich die Freiheit der Person (Art. 114), den Schutz des Hausfriedens (Art. 115), das Brief- und Postgeheimnis (117), die Presse und Zensurfreiheit (118), die Versammlungs- und Vereinsfreiheit (123, 124) und den Schutz des Eigentums (153). Die Aufzählung dieser Maßnahmen in der Verfassung bedeutet nicht etwa, daß andere Maßnahmen nicht zulässig seien, sondern nur, daß von den Grundrechten ausschließlich diese aufhebbar sind. Im übrigen ist der Reichspräsident bei der Wahl der Maßnahmen unbeschränkt, solange nicht das vorgesehene Reichsgesetz Beschränkungen gibt. So kann er insbesondere die Strafbestimmungen des Strafgesetzbuches verschärfen, sowohl nach der Strafart als auch nach dem Strafmaß; er kann einzelne Gesetze oder Gesetzesbestimmungen außer Kraft setzen und durch andere Bestimmungen ersetzen. Er kann zeitweise außerordentliche Gerichte, das sind besonders zusammengesetzte Gerichte, die in den Formen der Strafprozeßordnung für bestimmte Delikte unter gewissen Vereinfachungen des Verfahrens Recht sprechen, einsetzen und ebenso auch Standgerichte, das sind bei der Truppe zur summarischen Aburteilung schwerer Verbrechen auf frischer Tat ertappter Personen gebildete Gerichte, die nur auf Freisprechung oder Todesstrafe erkennen. Dies steht nicht mit Art. 105, Satz 1 der Reichsverfassung in Widerspruch, der bestimmt, daß Ausnahmegerichte unstatthaft sind und niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden darf. Diese eingesetzten Gerichte sind keine Ausnahmegerichte gegen bestimmte Personen, sondern mit ihrer Einsetzung auf Grund des Art. 48, Abs. 2 gesetzliche Gerichte zur Aburteilung bestimmter Straftaten an Stelle der ordentlichen Gerichte, und diese Richter sind dann die gesetzlichen Richter für die bestimmten Straftaten dieser Personen. Die gesetzlichen Bestimmungen über Kriegs- und Standgerichte läßt auch Art.105 unberührt; auf Art. 48, Abs. 2 gestützte Verordnungen sind „gesetzliche Bestimmungen" in diesem Sinne, solange das vorgesehene Reichsgesetz noch nicht ergangen ist. In gleicher Weise, wie der Reichspräsident nach Art. 48, Abs. 2 die Ausübung der Richtergewalt besonderen Organen übertragen kann, ist er auch berechtigt, die Ausübung der Verwaltungsrechte an Stelle der ordentlichen Verwaltungsbehörden zeitweise besonderen Organen, entweder Zivilregierungskommissaren oder militärischen Befehlshabern, zu übertragen.

Die Handhabung der Ausnahmemaßnahmen in der Praxis zeigt verschiedene Formen. Die mildere Form der Ausnahmemaßnahmen — der sogenannte zivile Ausnahmezustand — besteht in der Einsetzung besonderer Regierungskommissare, die ermächtigt sind, zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit besondere Maßnahmen anzuordnen unter gleichzeitiger Außerkraftsetzung der vorerwähnten Grundrechte; als Normalverordnung hierfür vgl. die Verordnung RGBl. 1920 S. 479. Verschärft kann dieser Zivilausnahmezustand werden durch die Einsetzung außerordentlicher Gerichte für bestimmte Vergehen gegen die öffent-

liche Ordnung und Sicherheit, bestehend aus drei besonders ernannten Zivilrichtern; als Normalverordnung hierfür vgl. die Verordnungen RGBl. 1920 S. 985 und 1921 S. 371. Die schärfere Form der außerordentlichen Maßnahme ist der militärische Ausnahmezustand, welcher die vollziehende Gewalt einem Militärbefehlshaber überträgt; als Normalverordnung hierfür vgl. die Verordnung RGBl. 1920 S. 1477; in dieser Verordnung ist auch ein geregeltes Beschwerdeverfahren wegen Pressebeschränkung und Freiheitsentziehung vorgesehen. Als Beispiel einer Verordnung mit Strafverschärfung und Standgerichten vgl. die Verordnung vom 19. März 1920 (RGBl. S. 467). Auch einzelne Maßnahmen zur Bekämpfung einzelner ordnungsstörender Vorkommnisse sind auf dem Wege des Art. 48, Abs. 2 möglich, vgl. die Verordnung zur Durchführung der Reichsverfassung in Sachsen-Gotha vom 10. April 1920 (RGBl. S. 477), die Verordnung betreffend die unbefugte Bildung von Freikorps usw. vom 30. Mai 1920 (RGBl. S. 1147), die Verordnung zum Schutze lebenswichtiger Betriebe vom 29. Januar 1920 (RGBl. S. 195), die Verordnung betreffend Waffenabgabe vom 10. April 1920 (RGBl. S. 558), sowie die Verordnung betreffend die Stilllegung von Gas-, Wasser- und Elektrizitätsbetrieben vom 10. November 1920 (RGBl. S. 1865).

Von allen von ihm getroffenen Maßnahmen, d. h. also sowohl von seiner Entscheidung, daß die Voraussetzungen für außerordentliche Maßnahmen vorliegen, wie auch von den angeordneten Maßnahmen selbst hat der Reichspräsident unverzüglich, d. h. ohne schuldhaftes Verzögern, dem Reichstag Kenntnis zu geben und sie auf sein Verlangen außer Kraft zu setzen.

3. Das Recht zur Verordnung dieser außerordentlichen Maßnahmen ist ausschließlich Reichssache, den Landesregierungen steht ein ähnliches Recht nicht zu; früher war dies Recht für Bayern ausdrücklich zugestanden, bezüglich der anderen Bundesstaaten strittig. Aus praktischen Gründen ist jedoch den Landesregierungen das Recht gegeben, bei Gefahr im Verzug für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen zur Wiederherstellung der Ordnung und Sicherheit zu treffen (Art. 48, Abs. 4). Diese Befugnis der Landesregierungen beruht begrifflich auf einer Übertragung der Befugnisse des Reichspräsidenten, da nur er allein nach dem Grundsatz der Verfassung das Recht haben soll, den Ausnahmezustand zu verhängen; daher sind diese Maßnahmen, die nur einstweilige sein dürfen, unverzüglich dem Reichspräsidenten anzuzeigen, der sie entweder aufheben oder sich damit einverstanden erklären kann. Ist er damit ausdrücklich oder stillschweigend einverstanden, macht er diese Landesmaßnahmen zu seinen eigenen, so muß er sie auch behandeln wie seine eigenen, d. h. auch sie zur Kenntnis des Reichstags bringen und sie auf dessen Verlangen aufheben. Auch die Landesregierungen sind bei diesen einstweiligen Maßnahmen ohne andere Schranken als die der Reichsverfassung selbst, jedoch sind die Landesregierungen nicht zur Verwendung der Reichswehr befugt, da sie keine Befehlsgewalt über die Reichswehrtruppen haben; in jedem Falle der Verwendung von Reichswehr ist immer eine Entscheidung des Reichspräsidenten erforderlich, der den Oberbefehl über die bewaffnete Macht führt. In Fällen dringender Gefahr kann das Ersuchen um militärische Hilfe an den nächsten militärischen

Befehlshaber gerichtet werden, der, sofern dies möglich, die Entscheidung des Reichspräsidenten einholt oder nach pflichtmäßigem Ermessen handeln kann. Die Bestimmung der in ihrer Fertigstellung und Verabschiedung mit der Reichsverfassung zeitlich zusammenfallenden bayrischen Verfassung (§ 64), daß das Gesamtministerium zur Abwendung dringender Gefahr über die bewaffnete Macht verfügen kann, läßt sich mit der Reichsverfassung und dem Reichswehrgesetz nicht in Einklang bringen. Von den Ländern hat bisher nur Bayern, gestützt auf diese Bestimmungen der Reichsverfassung und § 64 der Landesverfassung, eine Normalverordnung über einstweilige Ausnahmemaßnahmen erlassen (bayrische Verordnung vom 4. November 1919, GVOBl. 791)*). Eine besondere Regelung hat Oldenburg in seiner Verfassung (§ 12) getroffen; diese gibt zwar der Regierung das Recht, die Grundrechte außer Kraft zu setzen und das Standrecht zu verhängen; doch bedürfen diese Maßregeln, wenn der Landtag versammelt ist, seiner Zustimmung, andernfalls sind sie in der nächsten Versammlung des Landtags zu rechtfertigen; Militärgewalt darf stets nur auf ausdrücklichen Antrag der bürgerlichen Behörden einschreiten (§ 14).

4. Die hier erwähnten Maßnahmen des Reichspräsidenten bedürfen, wie alle seine Anordnungen und Verfügungen, der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler und die zuständigen Reichsminister; die Fassung der zweiten Lesung des Verfassungsgesetzes sah hier als Erschwerung die ausdrückliche Mitzeichnung des gesamten Ministeriums vor, um für sie eine Verantwortlichkeit der gesamten Reichsregierung zu fordern. In der dritten Lesung wurde jedoch von dieser qualifizierten Gegenzeichnung wieder Abstand genommen.

5. Auch die Frage des Ersatzes der durch innere Unruhen verursachten Schäden ist reichsgesetzlich geregelt, und zwar durch die Gesetze vom 12. Mai und 13. September 1920 (RGBl. S. 941 und 1647); hiernach richten sich die Ersatzansprüche gegen das Reich, jedoch besteht kein Anspruch gegen das Reich für Beschädigungen an Eigentum der Länder und Gemeinden selbst. Der Schadenersatzanspruch ist auch beschränkt, er ist nur insoweit gegeben, als ohne Entschädigung das Fortkommen des Betroffenen nach den Umständen unbillig erschwert würde. Die Entscheidung über die Ersatzansprüche erfolgt durch Feststellungsausschüsse und auf Beschwerde binnen Monatsfrist durch das Reichswirtschaftsgericht. Die in früheren landesrechtlichen Vorschriften ausgesprochene Haftung von Gemeinden und Ländern für Tumultschäden sind mit dem Inkrafttreten dieses Gesetzes beseitigt.

Ansprüche auf Schadenersatz infolge von Ausnahmemaßnahmen sind nur bezüglich der Schutzhaft oder ähnlicher Aufenthaltsbeschränkungen gegeben, falls diese Maßnahmen unbegründet waren; sie richten sich nach dem Gesetz betreffend Verhaftungen und Aufenthaltsbeschränkungen auf Grund des Kriegs- und des Belagerungszustandes vom 4. Dezember 1916 (RGBl. S. 1329).

*) Die staatsrechtliche Gültigkeit dieser Verordnung ist allerdings zweifelhaft, da sie über den Charakter von einstweiligen Maßnahmen hinausgeht, Einrichtungen und Wirkungen von längerer Dauer vorsieht und de facto den Rechten des Reichs vorgreift.

Sechster Abschnitt.

Die Reichs- und Landesverwaltung.

§ 28. Verwaltung im allgemeinen.

1. Die von dem französischen Gerichtspräsidenten Montesquieu in seinem 1748 erschienenen Werke „Esprit des lois" aufgestellte Lehre von der Dreiteilung der Gewalten zerlegte die Staatsgewalt in drei getrennte Gewalten, die gesetzgebende Gewalt (pouvoir législatif), die richterliche Gewalt (pouvoir judiciaire) und die vollziehende Gewalt (pouvoir exécutif, später pouvoir administratif genannt); diese Lehre, die am Eingang der politischen Bewegung der neuen Zeit steht und lange das Streben nach Modernisierung des Staatswesens beherrschte, hatte die Auffassung zum Inhalt, daß die politischen und bürgerlichen Freiheiten der Staatsangehörigen nur dann gesichert seien, wenn diese drei Funktionen des Staates: Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung nicht einer Person allein zustehen, sondern drei verschiedenen Personengruppen übertragen wären, übertragen jeder Gruppe zu selbständigem Recht, aber so, daß alle drei Funktionen gegenseitig miteinander in Verbindung stehen und sich verfassungsmäßig beschränken. Die Lehre Montesquieus, die durch die Französische Revolution in der Form angenommen wurde, daß eine Gewalt die höchste sei, nämlich die gesetzgebende, der die anderen, die richterliche und die ausführende, unterworfen bleiben müssen, und die auch, jedoch ohne rein durchgeführt zu werden, in den amerikanischen Verfassungen Anerkennung gefunden hat, beherrschte lange die politischen Ideen und das Verfassungsleben der anderen Staaten; später wurde sie jedoch als weder logisch haltbar noch praktisch durchführbar verlassen und durch die Lehre von der Einheit der Staatsgewalt abgelöst; sie war nur eine Einteilung der staatlichen Funktionen nach der politischen Machtverteilung, nicht nach der Natur der staatlichen Akte. Gesetzgebung, Vollziehung, Rechtspflege sind nicht Bezeichnungen für staatliche Organe, sondern für verschiedenartige Vorgänge des Staatslebens. Alle diese Akte gehen von der Staatsgewalt aus; der inhaltliche Unterschied ist der folgende: Das Wesen der Gesetzgebung besteht in der verbindlichen Anordnung einer Rechtsregel, eines abstrakten Rechtssatzes, das der Rechtsprechung in der verbindlichen Feststellung eines konkreten Rechtsverhältnisses, die Staatsverwaltung schließlich ist das staatliche Handeln, die Geschäftsführung des Staates*).

2. Wenn die Verfassung dem fünften Abschnitt, „Die Reichsgesetzgebung", zwei weitere besondere Abschnitte, „Die Reichsverwaltung"

*) Vgl. Laband, Staatsrecht Bd. 3, S. 163.

und „Die Rechtspflege", folgen läßt, so will sie damit nicht etwa die Lehre von der Teilung der Gewalten wieder aufstellen, sondern lediglich zusammenfassende Vorschriften über die Erfüllung der Aufgaben des Reichs auf den verschiedenen Gebieten geben. Gesetzgebung und Verwaltung sind im parlamentarisch regierten Staate schon deshalb nicht als getrennte Gewalten einander gegenüberzustellen, weil auch die Verwaltung mittelbar vom Parlament beeinflußt wird, von dem die Regierung abhängig ist. Verwaltung im Sinne der Verfassung ist die Geschäftsführung, die dauernd auf die Erfüllung der Staatsaufgaben gerichtete Tätigkeit des Reichs, die sowohl die Regierung, d. h. die allgemeine Leitung der Reichsangelegenheiten, als auch die Verwaltungstätigkeit, d. h. die Ausübung und Vollziehung des durch die Gesetze, Verordnungen und Verfügungen der Regierung Angeordneten, umfaßt. Wenn die Verfassung des Deutschen Reichs in ihrem dritten Abschnitt von der „Reichsregierung" spricht, so gebraucht sie diesen Ausdruck im organischen Sinne zur Bezeichnung der Organe und Personen, welche die staatlichen Hoheitsrechte ausüben. Die Ordnung der Tätigkeit dieser Organe, die Regierung im funktionellen Sinne wird zusammen mit der Tätigkeit der Reichsminister als Chef ihrer Verwaltungszweige unter der Sammelbezeichnung „Die Reichsverwaltung" im sechsten Abschnitt der Reichsverfassung auf Grund der in dem früheren Abschnitt festgelegten Zuständigkeiten geregelt. Die Verwaltung des Reichs ist gegen früher erheblich vergrößert, da die Zuständigkeit des Reichs auf Kosten der Länder erheblich gewachsen ist; das neue Reich hat Verwaltungszweige der Länder (Landesverteidigung, Finanzwesen, Eisenbahnen und Wasserstraßen, Post und Telegraphie u. a.) für sich übernommen und sich so einen Verwaltungsapparat großen Umfangs geschaffen; während früher der Reichsverwaltung jeder Unterbau in den Ländern (mit Ausnahme der Post) fehlte, verfügt jetzt das Reich in den Ländern über drei wichtige Behörden: die Landesfinanzämter, die Eisenbahndirektionen nebst den Wasserdirektionen und die Oberpostdirektionen sowie über die diesen drei wichtigen Verwaltungsbehörden unterstellten Dienststellen.

3. Die staatliche Geschäftsführung vollzieht sich teils durch Handlungen tatsächlicher Natur, teils durch Rechtsgeschäfte; die letzteren sind entweder zweiseitige, Verträge, oder einseitige, Verfügungen; die Verträge werden von Bevollmächtigten des Staates innerhalb ihrer Stellvertretungsbefugnis abgeschlossen, die sich nach dem der Behörde zugewiesenen Geschäftskreis und der Berufung des Beamten zur Führung seines Amts bestimmt; der Inhalt der Verträge (z. B. im Verkehr von Post, Eisenbahn) ist vielfach durch Gesetz oder Verordnung ein für allemal fixiert. Die Verfügung ist der einseitige Willensakt der Verwaltung, der sich auf die öffentliche Gewalt des Staates über seine Bürger gründet; die Verwaltungsverfügungen müssen rechtlich erlaubt sein, innerhalb der verfassungsmäßigen und gesetzlichen Befugnisse der Behörde liegen und durch Zweckmäßigkeitsgründe gerechtfertigt sein; die Verfügung kann eine obrigkeitliche Willenserklärung im Einzelfall sein oder einen allgemeinen Wirkungsbereich haben und heißt dann Verwaltungsverordnung; sie kann sich an die Allgemeinheit richten oder auch nur den Dienstbereich der

Behörden betreffen, also nur ein Dienstbefehl oder eine Dienstanweisung sein, zu deren Befolgung die Beamten kraft Dienstpflicht gebunden sind; Verfügungen, die vom Staatsoberhaupt oder der obersten Regierungsstelle (dem Minister) ergehen, heißen Erlasse.

4. Für die Reichsverwaltung ist das Verhältnis des Reichs zu den Einzelstaaten von Bedeutung. Der eine Teil der staatlichen Aufgaben ist den Einzelstaaten vollständig überlassen, so daß ihnen hier die gesamte Verwaltungstätigkeit, Geschäftsführung und Beaufsichtigung zusteht (z. B. die innere Verwaltung), ein anderer Teil ist zwar den Landesbehörden zur unmittelbaren Geschäftsführung überlassen, das Reich hat aber die Gesetzgebung (z. B. Sicherheitswesen, Polizei, Justiz); hier hat das Reich (Art. 15) die oberste Leitung und Beaufsichtigung; das Reich kann hier allgemein Anweisungen erlassen und zur Überwachung der Ausführung zu den Landeszentralbehörden und mit deren Zustimmung auch zu den unteren Behörden Beauftragte entsenden; ein dritter Teil ist dem Reiche ausschließlich zugewiesen (z. B. auswärtige Angelegenheiten, Heer und Marine usw.), so daß ihm nicht nur die Kontrolle, sondern auch die unmittelbare Geschäftsführung zusteht.

§ 29. Die auswärtigen Angelegenheiten, das Kolonialwesen und die Handelsmarine.

1. Schon durch die Reichsverfassung von 1871 wurde die Pflege der Beziehungen zum Ausland, die bis dahin in der Hand der Einzelstaaten lag, im wesentlichen Sache des Reichs, zwar nicht durch ausdrückliche Bestimmung der Reichsverfassung, wohl aber tatsächlich dadurch, daß auf das Reich neben den ausschließlichen Rechten der Kriegserklärung und des Friedensschlusses die hauptsächlichsten Rechtsgebiete übergegangen waren, die Beziehungen zum auswärtigen Staate bieten. Das Recht der gesandtschaftlichen Vertretung verblieb den Einzelstaaten zwar, verlor aber an Bedeutung, da die Beziehungen des Reichs mit dem Ausland überwiegend im Wege der Reichsgesetzgebung ihre Erledigung fanden; das gesamte Konsulatswesen trat aber schon durch Art. 56 der alten Reichsverfassung unter die Aufsicht des Reichs (des Kaisers); die bis dahin bestehenden Landeskonsulate wurden aufgehoben. Dieses schon seit 1871 lebendige Bestreben, die gesamte Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten in die Hand des Reichs zu bringen, hat in der neuen Reichsverfassung vollen Ausdruck gefunden; nachdem Art. 6 dem Reiche die ausschließliche Gesetzgebung über die Beziehungen zum Ausland übertragen hat, weist Art. 78 die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten dem Reiche als dessen ausschließliche Verwaltungsaufgabe zu und schafft damit die formalen Voraussetzungen für eine einheitliche auswärtige Reichspolitik. Die Länder haben das bisherige Recht auf die Unterhaltung auswärtiger Gesandtschaften und damit auch jede Betätigung einer eigenen auswärtigen Politik verloren. Hieran ändert auch die Tatsache nichts, daß die Ententemächte sich im Friedensvertrag das Recht vorbehalten haben, auch nach den einzelnen Ländern diplomatische Vertreter zu entsenden, wie es z. B. seitens

Frankreichs in Bayern geschehen ist. Auch diejenigen Landesregierungen, bei denen fremde Gesandte usw. vorhanden sind, dürfen ihrerseits keine Vertreter zu dem fremden Staate entsenden und müssen diese Gesandten in allen Angelegenheiten, welche die Beziehungen zum Ausland oder Fragen der Reichsgesetzgebung und Reichsverwaltung betreffen, gemäß Art. 6 ff. und Art. 78 der Reichsverfassung an die Reichsregierung verweisen. Auch das passive Konsulatsrecht der Länder besteht nicht mehr. Wenn auch Art. 279 des Friedensvertrags den Ententemächten das Recht gibt, in den Städten und Häfen Deutschlands Konsuln zu ernennen, und Deutschland verpflichtet ist, diese Konsuln zur Ausübung ihrer Tätigkeit zuzulassen, so bedeutet diese Bestimmung doch kein passives Konsulatsrecht der Länder, sondern besagt nur, daß das Reich als solches verpflichtet ist, den Konsuln das Exequatur zu erteilen. Die Frage der Vertretung der Länder beieinander und beim Reiche ist in der Reichsverfassung offengelassen; bisher hatten die Länder als ihre Vertreter im Bundesrat die Bundesratsbevollmächtigten, daneben waren die größeren Bundesstaaten gegenseitig bei den Regierungen und den Höfen durch „Gesandte" vertreten; jetzt heißen die Vertreter beim Reich Reichsratsbevollmächtigte, und es ist auch künftig den Ländern freigestellt, soweit der Verkehr der Behörden den Bedürfnissen nicht genügt, auch besondere Bevollmächtigte zueinander zu entsenden. Es besteht — nachdem während der Verfassungsberatungen sich schon die Mehrheit des Verfassungsausschusses gegen die Beibehaltung der bundesstaatlichen Gesandtschaften ausgesprochen hat — bei den Ländern die Neigung, die bisherigen Gesandtschaften bei einzelnen Ländern abzubauen bzw. soweit sie in Berlin (bei Preußen) bestehen, zu Vertretungen beim Reich statt bei Preußen umzuwandeln; so hat Bayern seine bisherige Gesandtschaft bei Preußen in eine die Bezeichnung „Gesandtschaft" tragende Vertretung beim Reiche umgewandelt. Andererseits steht es auch dem Reiche frei, bei einzelnen Ländern eine Vertretung der Reichsregierung zu bestellen und den Vertreter mit der Amtsbezeichnung eines Gesandten zu versehen, wie es neuerdings in München geschehen ist. In all diesen Fällen handelt es sich nicht um den ausländischen Gesandtschaften ähnliche diplomatische Vertretungen, sondern um Vertretungen der Regierungen der Länder und des Reichs zur unmittelbaren Pflege der beiderseitigen Beziehungen und unmittelbaren Erledigung der laufenden Angelegenheiten, also um innerdeutsche, nicht völkerrechtliche Beziehungen. Eine „Exterritorialität" dieser Vertretungen des Reichs bei den Ländern oder der Länder beim Reich ist nicht gegeben, ebensowenig erfolgt eine „Beglaubigung" oder die Überreichung eines Beglaubigungsschreibens beim Reichspräsidenten oder dem Regierungschef der Länder; es handelt sich hier nur um Behörden, deren Chefs die Amtsbezeichnung als „Gesandte" haben, jedoch ohne diplomatische Qualität. Auch ist es den Ländern freigestellt, beim päpstlichen Stuhle Gesandtschaften zu unterhalten, da der Papst, wenn er auch persönlich völkerrechtlich als souverän gilt, keinen auswärtigen Staat vertritt; die bayrische Gesandtschaft beim Vatikan konnte daher weiterbestehen bleiben.

Die Länder dürfen auch künftig noch in Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht (z. B. in Sachen des Grenz-

polizeidienstes), mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen, bedürfen jedoch hierzu der Zustimmung des Reichs. Damit die berechtigten Interessen der einzelnen Länder, die sich aus besonderen wirtschaftlichen Beziehungen oder der benachbarten Lage zu auswärtigen Staaten ergeben, gewährleistet werden, ist bestimmt, daß zur Vertretung dieser Interessen das Reich im Einvernehmen mit den beteiligten Ländern die erforderlichen Einrichtungen und Maßnahmen trifft. Diese Einrichtungen und Maßnahmen regeln sich nach dem Einzelfall; sie werden in der Regel darin bestehen, daß zu wichtigen, das Interesse eines Landes vorwiegend berührenden Fragen Landesvertreter ständig oder gelegentlich beratend zugezogen werden; nach außen tritt aber auch in diesem Falle nicht die beteiligte Landesregierung, sondern nur die Reichsregierung auf; nur sie entscheidet. Vereinbarungen mit fremden Staaten über Veränderung der Reichsgrenzen werden nach Zustimmung des beteiligten Landes durch das Reich abgeschlossen. Grenzveränderungen dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen, soweit es sich nicht um bloße Berichtigung der Grenzen unbewohnter Gebietsteile handelt (Art. 78). In diesem letzteren Falle ist der Reichspräsident allein (unter der Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder des Reichsministers des Auswärtigen) zum Abschluß der Vereinbarung auf Grund seiner völkerrechtlichen Vertretungsbefugnis zuständig.

Die „Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten" umfaßt die gesamte Tätigkeit des Reichs, um die Rechte und Interessen desselben anderen Staaten gegenüber oder die Rechte und Interessen der deutschen Reichsangehörigen im Ausland wahrzunehmen; diese Tätigkeit wird teils vom Auswärtigen Amt in Berlin, teils von Gesandtschaften*) und Konsulaten im Ausland selbst geleistet. Das aktive und passive Gesandtschaftsrecht des Reichs beruht auf der völkerrechtlichen Anerkennung des Reichs als Staat, wie überhaupt die Rechte der diplomatischen und konsularischen Vertreter des Reichs sich weniger durch staatsrechtliche Grundsätze als durch die Regeln des Völkerrechts und die Gebräuche des internationalen Verkehrs bestimmen. Das Organ, durch welches das Reich das ihm nach völkerrechtlichen Grundsätzen zustehende Gesandtschaftsrecht ausübt, ist der Reichspräsident, der nach Art. 45 die Gesandten beglaubigt, d. h. mit einem formellen Amtsauftrag (Beglaubigungsschreiben an das fremde Staatsoberhaupt) versieht, und empfängt, d. h. in offizieller Audienz zur Überreichung ihres Beglaubigungsschreibens zum Amtsantritt in Deutschland zuläßt. Die Tätigkeit der Gesandtschaften ist der Natur ihrer Aufgaben im Ausland entsprechend nicht durch Rechtssätze geregelt; es liegt ihnen die Wahrnehmung der Interessen des Reichs und seiner Angehörigen auf allen Gebieten nach den ihnen allgemein oder im besonderen erteilten Anweisungen ob; die genaue Handhabung dieses Dienstes nach den vom Reiche gegebenen Richtlinien ist dadurch gewährleistet, daß alle diplomatischen Vertreter und Agenten durch Verfügung des Reichspräsidenten jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden können (Reichsbeamtengesetz §25), und daß vorsätzliche Zuwiderhandlungen gegen die von Reichs wegen er-

*) Die Gesandtschaften bei den Großmächten heißen Botschaften.

teilten Anweisungen oder absichtlich irreführende Berichterstattung strafrechtlich verfolgt wird (Reichsstrafgesetzbuch § 353a). An der Spitze der völkerrechtlichen Beziehungen nach außen steht der Reichspräsident (Art. 45). Die Zuständigkeit und Tätigkeit der Konsulate richtet sich nach dem Konsulatsgesetz vom 8. November 1867 (Bundesges.-Bl. S. 141), das als Gesetz des Norddeutschen Bundes erlassen, später Reichsgesetz wurde, dem Gesetze über die Konsulargerichtsbarkeit vom 10. Juli 1879 (RGBl. S. 197), verschiedenen Einzelgesetzen und Instruktionen sowie zahlreichen Staatsverträgen, jedoch ist die dem Deutschen Reiche auf Grund von Verträgen oder Gewohnheitsrecht zustehende Konsulargerichtsbarkeit durch den Friedensvertrag (Teil IV) in verschiedenen Ländern dem Reiche entzogen worden. Während nach der alten Reichsverfassung die Bundesstaaten das Recht hatten, eigene diplomatische Vertretungen zu unterhalten, war schon von Gründung des Reichs an die konsularische Vertretung Reichssache und den Bundesstaaten das Recht, eigene, mit dem Reiche konkurrierende Vertretungen zu unterhalten, entzogen*). Zweck und Tätigkeit der Konsuln besteht im wesentlichen darin, als Ratgeber und Vertreter der Reichsangehörigen die Interessen derselben wahrzunehmen und mit ihrer Kenntnis des örtlichen Rechts, der Behördenverfassung, der Sprache, Sitten und Lebensverhältnisse den Reichsangehörigen behilflich zu sein, ferner die Beobachtung völkerrechtlicher Verträge des Reichs oder der Länder desselben zu überwachen, hilfsbedürftige Reichsangehörige im Notfalle zu unterstützen und schließlich die Reichsregierung durch Berichte von allem in Kenntnis zu halten, was die Interessen des Reichs, namentlich in bezug auf Handel, Verkehr und Schiffahrt betrifft; außerdem stehen den Konsuln nach den deutschen gesetzlichen Bestimmungen, den Grundsätzen des internationalen Privatrechts und den einzelnen abgeschlossenen Staatsverträgen auch obrigkeitliche Rechte gegenüber den Reichsangehörigen zu, insbesondere standesamtliche Befugnisse, Befugnisse der Seemannsämter nach der Seemannsordnung, polizeiliche, notarielle, richterliche, vormundschaftliche und andere Befugnisse, deren Umfang je nach dem im ausländischen Staate geltenden Recht und den mit diesem Staate abgeschlossenen Staatsverträgen verschieden ist; ferner führt der Konsul die Matrikel, d. h. das Verzeichnis der in seinem Amtsbezirk wohnenden und bei ihm angemeldeten Reichsangehörigen.

2. Das Kolonialwesen ist gleichfalls ausschließlich Sache des Reichs. Unter Kolonien versteht man auswärtige, gewöhnlich überseeische Gebiete eines Staates, die keine selbständige völkerrechtliche Stellung besitzen, sondern mit dem Mutterlande eine Einheit bilden und dessen Staatsgewalt unterstehen; die Kolonialgebiete sind Staatsgebiete zweiten Ranges; ihre Bewohner sind nicht gleichberechtigte Staatsbürger wie die des Mutterlandes, sondern diesem unterworfene Staatsbürger minderen Rechts. Das Recht zum Erwerb von Kolonien ist ein Ausfluß der völkerrechtlichen staat-

*) Nur innerhalb des Reichs konnten noch bundesstaatliche Konsulate unterhalten werden, doch waren diese im Laufe der Zeit verschwunden bis auf einige bayrische Konsulate, z. B. in Hamburg und Frankfurt a. M.

lichen Existenz und steht daher nur dem Reich, nicht auch den Ländern zu (Art. 80). Seine bisherigen Kolonien hat Deutschland durch den Art. 119 des Versailler Friedensvertrags verloren, nach welchem Deutschland auf alle Rechte und Ansprüche bezüglich seiner überseeischen Besitzungen verzichten mußte.

3. Ebenso wie die alte Verfassung stellt auch die neue den Grundsatz der einheitlichen Handelsmarine auf; alle deutschen Kauffahrteischiffe, d. h. die zum Erwerb durch die Seefahrt bestimmten Schiffe bilden eine einheitliche Handelsflotte. Diese Handelsflotte ist keine staatliche Einrichtung, die einzelnen Schiffe stehen im Privateigentum, aber sie steht unter dem einheitlichen besonderen Schutz des Reichs. Die Einheitlichkeit der Handelsflotte bezieht sich auf den internationalen Seeverkehr, auf den völkerrechtlichen Schutz der Schiffahrt, auf die Rechte, die dem Reiche nach dem Völkerrecht oder nach Staatsverträgen dem Reiche zustehen; es gibt also nur eine Reichsangehörigkeit der Schiffe, die ihren Ausdruck findet in der Handelsflagge, die schwarz-weiß-rot mit den Reichsfarben in der oberen inneren Ecke ist; alle deutschen Seeschiffe sind verpflichtet, ausschließlich die deutsche Reichsflagge zu führen, insoweit dies nach Rechtsvorschrift oder Seegebrauch erforderlich ist (vgl. Gesetz über das Flaggenrecht der Kauffahrteischiffe vom 24. Juni 1879, abgeändert durch Gesetz vom 29. Mai 1910, sowie Verordnung über die deutschen Flaggen vom 11. April 1920). Die Reichsflagge darf nur von solchen Schiffen geführt werden, die im ausschließlichen Eigentum von Reichsdeutschen stehen; bei Handelsgesellschaften mit persönlich haftenden Gesellschaftern müssen diese sämtlich Deutsche sein, andere Gesellschaften und juristische Personen müssen ihren Sitz im Inland haben.

Zur Sicherung des deutschen Schiffsverkehrs im Ausland sind zahlreiche völkerrechtliche Schiffahrtsverträge abgeschlossen worden; auch in den Handelsverträgen finden sich ähnliche Bestimmungen. Die Küstenfrachtfahrt (Kabotage) ist den deutschen Schiffen vorbehalten, kann aber durch völkerrechtlichen Vertrag oder Verordnung früher des Kaisers, jetzt des Reichspräsidenten auch ausländischen Schiffen eingeräumt werden (Gesetz vom 22. Mai 1881, RGBl. S. 97).

Das Seerecht ist im Handelsgesetzbuch geregelt; hier werden die Rechtsverhältnisse der Seeschiffe und der Reeder (Schiffseigentümer), das Frachtgeschäft zur See, die Bodmerei (Darlehen auf Schiffe unter Verpfändung derselben), die Haverei (der an Schiff und Ladung zur Errettung aus Gefahr absichtlich oder der durch Unfall verursachte Schaden), die Seeversicherung usw. behandelt. Dem Schutz der Seeschiffahrt dienen zahlreiche Unfallverhütungsvorschriften und Einrichtungen. Im Interesse der Sicherheit der Schiffahrt wird die Ladungsfähigkeit der Schiffe unter Aufsicht des Reichsschiffsvermessungsamtes durch Schiffsvermessung und Meßbriefe festgestellt. Die Rechtsverhältnisse des Personals auf deutschen Kauffahrteischiffen sind in der Seemannsordnung vom 2. Juni 1902 (RGBl. S. 175) einheitlich geordnet; zuständige Behörden für die Ausstellung der Seefahrtbücher, die An- und Abmusterung der Schiffsleute, für die Erledigung von Streitigkeiten, für die Untersuchung und Bestrafung von Verfehlung der Schiffsleute sind die Seemannsämter.

§ 30. Das Landesverteidigungswesen.

Die Landesverteidigung des früheren Deutschlands war auf die allgemeine Wehrpflicht, d. h. die Verpflichtung aller dazu fähigen Männer zur persönlichen Dienstleistung in der bewaffneten Macht, aufgebaut. Die Wehrmacht bestand aus der Flotte und dem Landheer; die Flotte war Reichssache und unterstand ohne Vorbehalt und vollständig dem Kaiser; das Heer dagegen war nicht einheitlich und war nicht Reichsangelegenheit, es setzte sich aus den verschiedenen Kontingenten der Bundesstaaten zusammen, und die Bundesstaaten hatten neben dem Oberbefehl des Kaisers eine Kontingenthoheit; zwar wurden die Kosten und Lasten des Heeres von allen Bundesstaaten grundsätzlich gleichmäßig getragen, so daß also eine finanzielle Einheitlichkeit bestand, aber seinem Wesen nach war das deutsche Heer unter dem Oberbefehl des Kaisers aus den Kontingenten der Bundesstaaten zusammengefaßt und stand in selbständiger Verwaltung der Kontingentstaaten, welche durch die einzelstaatlichen Kriegsministerien ausgeübt wurde. Diese grundsätzliche Selbständigkeit war durch Einzelabmachungen einzelner Bundesstaaten mit Preußen im Sinne einer Vereinheitlichung stark abgeschwächt; durch besondere Verträge, Militärkonventionen genannt, hatten nachstehende Bundesstaaten: Baden, die beiden Mecklenburg, Oldenburg, Braunschweig, die thüringischen Staaten, die beiden Lippe, Anhalt, Waldeck und die Hansestädte ihre Truppen der preußischen Armee eingefügt. Ferner bestanden zwischen Preußen und Bayern, Württemberg und Sachsen besondere vereinheitlichende Konventionen, so daß schließlich nur noch vier Bundesstaaten, nämlich Preußen, Bayern, Württemberg und Sachsen, eigene Kontingente besaßen, wobei die Selbständigkeit der beiden letztgenannten vertragsmäßig beschränkt war.

Nach der Revolution und während der Auflösung des alten Heeres bildeten sich freiwillige Truppen, die aus Feldverbänden hervorgingen und sich durch freie und öffentliche Werbung ergänzten. Nachdem einigermaßen wieder Ruhe eingetreten war, wurde damit begonnen, aus diesen verschiedenartigen freiwilligen Verbänden eine einheitliche Truppe auf einheitlicher Gesetzgrundlage zu schaffen; diese rechtliche Grundlage gab die Gesetze über die Bildung einer vorläufigen Reichswehr vom 6. März 1919 (RGBl. S. 295) und über die Bildung einer vorläufigen Reichsmarine vom 16. April 1919 (RGBl. S. 431), beide Gesetze in ihrer Gültigkeit verlängert durch das weitere Gesetz vom 31. März 1920 (RGBl. S. 850). Auf Grund dieser Gesetze wurden die Truppen auf Grund der vorläufigen Reichsverfassung in eine einheitliche Gliederung von 17 großen und 2 kleinen Reichswehrbrigaden gebracht, die dem Oberbefehl des Reichspräsidenten unterstanden, der vorbehaltlich der Entscheidung im Einzelfall die Ausübung des Oberbefehls durch Erlaß vom 20. August 1919 (RGBl. S. 1475) dem Reichswehrminister übertrug. Nach Unterzeichnung des Friedensvertrags mußte gemäß den Vorschriften im Teil V desselben die so gebildete Reichswehr in ihrer Zahl vermindert werden, da der Friedensvertrag eine Herabsetzung der Heeresstärke auf 200 000 Mann bis drei Monate nach der Ratifikation des Friedens und auf 100 000 Mann zu einem späteren Termin forderte.

Das gegenwärtige Reichsheer besteht vom 1. Januar 1921 ab aus 100 000 Mann einschließlich 4000 Offizieren, hierzu treten 300 Sanitäts- und 200 Veterinäroffiziere. Dieses Reichsheer gliedert sich in 21 Infanterieregimenter zu je 3 Bataillonen und je 1 Minenwerferkompagnie, 18 Reiterregimenter zu je 4 Eskadronen, 7 selbständige Eskadronen, 7 Artillerieregimenter zu je 3 Abteilungen, 3 selbständige Artillerieabteilungen, 7 Pionierbataillone, 7 Nachrichtenabteilungen, 7 Kraftfahrabteilungen, 7 Fahrabteilungen, 7 Sanitätsabteilungen; die genannten Formationen sind in 2 Gruppenkommandos, 7 Divisionen und 3 Reiterdivisionen zusammengefaßt. — Die Reichsmarine besteht aus 15 000 Mann einschließlich 1500 Offizieren und Deckoffizieren. Die Flotte wird gebildet aus 6 Linienschiffen, 6 kleinen Kreuzern, 12 Zerstörern und 12 Torpedobooten.

Die rechtliche Grundlage für die bewaffnete Macht des Reichs ist Art. 79 der Reichsverfassung, der die Verteidigung des Reichs zur Reichssache erklärt. Hiernach ist Heer wie Flotte in der Hand des Reichs vereinigt, die bisherige Kontingentshoheit der Bundesstaaten hat aufgehört; den Oberbefehl über die gesamte Wehrmacht des Reichs führt gemäß Art. 47 der Reichsverfassung der Reichspräsident, dessen Anordnungen jedoch zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung des Reichskanzlers oder des Reichswehrministers bedürfen; das militärische Verordnungsrecht wird vom Reichspräsidenten ausgeübt. Unter dem Reichspräsidenten übt der Reichswehrminister die Befehlsgewalt über die gesamte Wehrmacht aus. An der Spitze des Reichsheers steht ein General als Chef der Heeresleitung, an der Spitze der Reichsmarine ein Admiral als Chef der Marineleitung. Die Wehrverfassung selbst ist durch das Gesetz über die Abschaffung der allgemeinen Wehrpflicht und die Regelung der Dienstverpflichtung vom 21. August 1920 (RGBl. S. 1608) und das Wehrgesetz vom 23. März 1921 (RGBl. S. 329) geregelt. Nach den Bestimmungen dieser Gesetze und auf Grund Art. 173 u. ff. des Friedensvertrages sind Reichswehr wie Reichsmarine aus freiwillig eintretenden Soldaten gebildet; die allgemeine Wehrpflicht, die Boyen nach Scharnhorsts Ideen durch das Wehrgesetz vom 3. September 1814 und die Landwehrordnung vom 21. November 1815 geschaffen hatte, ist hierdurch aufgehoben worden. Der Ausdruck „Soldat" im Sinne dieses Gesetzes umfaßt im Gegensatz zu den Beamten ausnahmslos alle für den Waffendienst bestimmten Angehörigen der Wehrmacht. Das militärische Dienstverhältnis des Soldaten beruht auf einem öffentlich-rechtlichen Vertrage, der durch die Annahme der Verpflichtungserklärung seitens der militärischen Dienststellen abgeschlossen wird; die von dem Eintretenden zu übernehmende Verpflichtung muß auf eine ununterbrochene Dienstzeit von 12 Jahren, für Offiziere von 25 Jahren gerichtet sein. Während der Dauer der vertragsmäßig übernommenen Dienstzeit ist der Verpflichtete nicht in der Lage, den Vertrag durch einseitigen Willensakt (Kündigung) zur Auflösung zu bringen, doch bleibt ihm die Möglichkeit unbenommen, bei Änderung der bürgerlichen Verhältnisse wegen einer vorzeitigen Lösung des Vertrages im beiderseitigen Einverständnis vorstellig zu werden; andererseits hat die militärische Dienststelle die Möglichkeit, Soldaten, die wegen mangelnder körperlicher oder geistiger Kräfte dienstunfähig geworden sind, vorzeitig zur Entlassung zu bringen; außerdem tritt eine Auflösung des Dienstverhältnisses durch strafgerichtliches Urteil von selbst ein, wenn auf Entfernung aus dem Heere oder auf Dienstentlassung erkannt ist, und das Reich hat das Recht, durch fristlose Kündigung das Dienstverhältnis zu lösen, wenn der Soldat durch rechtskräftiges Urteil mit Degradation oder mit einer Freiheitsstrafe von mindestens drei Monaten bestraft wird. — Der politischen Tätigkeit der Angehörigen der Wehrmacht sind gewisse Beschränkungen gesetzt. Die in Art. 118, 123 und 124 der Verfassung gewährleistete Freiheit der Meinungsäußerung, der Versammlung und Vereinigung mußte in der Natur des militärischen Dienstverhältnisses im Wehrgesetz eine gewisse, in der Reichsverfassung (Art. 133) schon angekündigte Beschränkung erleiden. Nach §§ 36 und 37 des Wehr-

gesetzes dürfen die Soldaten sich nicht politisch betätigen und weder politischen Vereinen (d. h. solchen, die eine Einwirkung auf politische Angelegenheiten bezwecken) angehören noch an politischen Versammlungen teilnehmen*), auch kann der Reichswehrminister das Halten bestimmter Zeitungen verbieten, sofern ihr Inhalt die militärische Zucht und Ordnung oder die Verfassung gefährdet. Nichtpolitischen Vereinen dürfen die Soldaten angehören, sofern nicht im Einzelfall ein solcher Verein aus Gründen militärischer Zucht und Ordnung verboten wird. Die Soldaten eines Standorts oder einer Truppeneinheit dürfen sich untereinander versammeln und vereinigen, doch muß Zeit und Ort der Versammlung oder Vereinigung rechtzeitig dem Vorgesetzten gemeldet werden, der sie verbieten kann, falls sie mit dem Dienstbetrieb oder der militärischen Zucht und Ordnung unvereinbar sind. Das Recht zum Wählen oder zur Teilnahme an Abstimmungen im Reich, in den Ländern und in den Gemeinden ruht für Mannschaften und Offiziere, nicht aber für die Militärbeamten; die politischen Rechte der Militärbeamten erfahren nur insofern eine Beschränkung, als ihnen eine politische Tätigkeit innerhalb ihres Dienstbereichs untersagt ist. — Als beratende und begutachtende Körperschaften werden beim Reichswehrministerium eine Heeres- und eine Marinekammer gebildet, deren Mitglieder aus geheimer Wahl hervorgehen. Für alle Kommandobehörden und Truppeneinheiten werden Vertrauensleute gewählt.

Wenn auch Reichsverteidigung und Wehrmacht des Reichs Reichssache sind, so soll doch nach Art. 79 der Reichsverfassung in der Wehrverfassung die besondere landsmannschaftliche Eigenart einheitlich geregelt werden. Die Rechte der Länder und die landsmannschaftliche Eigenart haben im Wehrgesetz (§ 12 bis 17) eine dementsprechende Regelung erhalten: Es werden in den Ländern — aber nur auf Verlangen der Landesregierungen — Landeskommandanten bestellt, die vom Reichspräsidenten im Benehmen mit der Landesregierung ernannt werden und ihre Aufgabe neben ihren sonstigen Dienstobliegenheiten erfüllen; die Befehlsverhältnisse innerhalb der Organisation der Reichswehr werden hierdurch jedoch nicht berührt. Die Landeskommandanten sollen innerhalb ihres Dienstbereichs die Landesinteressen, die landsmannschaftliche Eigenart und die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Länder berücksichtigen, insbesondere die Landesregierung von allen sie interessierenden wesentlichen Vorgängen ihres Geschäftsbereichs benachrichtigen, bei der Besetzung der Führer- und Beamtenstellen und dem Heeresersatz die landsmannschaftlichen Interessen im Benehmen mit der Landesregierung vertreten und etwaige landsmannschaftliche Abzeichen mit Zustimmung des Reichswehrministers und der Landesregierung regeln. In den Ländern sind möglichst geschlossene Verbände als Einheiten zu garnisonieren, deren Mannschaften und Offiziere nach Möglichkeit dem Lande entstammen; der bayrische Anteil bildet hierbei einen in sich geschlossenen Verband des Reichsheers unter einheitlicher Führung; sein Befehlshaber ist zugleich Landeskommandant; in der Be-

*) Ein Erlaß des Reichswehrministers vom 1. April 1921 (Heeres-VOBl. S. 103) gibt hierzu nähere Ausführungsbestimmungen.

zeichnung der Truppen ist neben der Bezeichnung als Reichstruppen gleichzeitig die landsmannschaftliche Zugehörigkeit zum Ausdruck zu bringen. Eine Verfügung über die in den Ländern garnisonierenden Truppenteile ist den Landesregierungen und auch den Landeskommandanten nicht zugestanden, auch nicht im Falle von Unruhen; ein selbständiges Verfügungsrecht der Landesregierung über die Truppen in solchem Falle wäre auch mit Art. 48, Abs. 2 unvereinbar, der ausschließlich dem Reichspräsidenten das Recht gibt, gegen Unruhen mit Hilfe der bewaffneten Macht einzuschreiten*). Das Wehrgesetz (§ 12) gibt jedoch den Landesregierungen und den von ihnen bestimmten Behörden im Falle öffentlicher Notstände oder Bedrohung der öffentlichen Ordnung ein beschränktes Requisitionsrecht bezüglich der Wehrmacht. Die Wehrmacht hat den Landesregierungen und den von ihnen bestimmten Behörden auf Ersuchen Hilfe zu leisten; das Ersuchen soll nur ergehen, wenn die eigenen Kräfte nicht ausreichen, und ist in der Regel an das Wehrkreiskommando (Marinestationskommando), im Falle dringender Gefahr auch an den nächsten militärischen Befehlshaber, zu richten. Dieser hat — vorbehaltlich seiner militärischen Instruktion — dem Ersuchen zu entsprechen oder, wenn er aus wichtigen militärischen Gründen Bedenken hat, die Entscheidung des Reichswehrministers herbeizuführen; selbständiges militärisches Einschreiten ist nur zulässig, wenn die zuständigen Behörden durch höhere Gewalt ausgeschaltet sind oder wenn es sich um Zurückweisung von Angriffen oder Widersetzlichkeiten gegen Teile der Wehrmacht handelt.

Der Versorgung der invalid gewordenen und nach Ableistung langer Dienstzeit ausscheidenden Angehörigen der Wehrmacht dienen zwei Gesetze, das Reichsversorgungsgesetz vom 12. Mai 1920 (RGBl. S. 989) mit den Ausführungsbestimmungen dazu vom 1. September 1920 (RGBl. S. 1633) und vom 13. Dezember 1920 (RGBl. S. 2146) sowie das Wehrmachtsversorgungsgesetz, das zurzeit noch nicht verabschiedet ist. Das erstere, das Reichsversorgungsgesetz, regelt sowohl die Versorgung der Teilnehmer am letzten Kriege als auch die der infolge Dienstbeschädigung künftig ausscheidenden Angehörigen der jetzigen Wehrmacht sowie ihrer Hinterbliebenen; dieses Gesetz, das an Stelle der bisherigen Versorgungsgesetze (Offizierspensionsgesetz 1906, Mannschaftsversorgungsgesetz 1906 und des Hinterbliebenengesetzes 1907) tritt, ist nach neuen sozialen Grundsätzen aufgebaut und macht keinen Unterschied in der Versorgung von Mann und Offizier oder zwischen Kriegs- und Friedensdienstbeschädigung. Es gewährt kostenlos alles, was den Kranken gesund machen oder sein Leiden mildern kann, also nicht nur ärztliche Behandlung und Arznei, sondern auch künstliche Glieder und alle erforderlichen Hilfsmittel sowie auch darüber hinaus die Ausbildung in einem neuen, geeigneten Beruf. Bleibt trotz dieser sozialen Fürsorge die Erwerbsfähigkeit des Beschädigten gemindert, so erhält er eine Rente, deren Höhe sich je nach der Höhe der Minderung seiner Erwerbsfähigkeit, seinem Beruf, Familie, Stand und Wohnsitz richtet; je größer die Minderung der Erwerbsfähigkeit ist, je

*) Siehe oben § 27.

mehr Kenntnisse und Fertigkeiten der Beruf erfordert, je größer die Kinderzahl und je teurer der Wohnort ist, um so höher ist die Rente. Schwerbeschädigte erhalten neben der Rente einen Beamtenschein, d. h. eine Anwartschaft auf Anstellung als Beamter, wenn sie dazu geeignet und nicht imstande sind, ihren alten oder einen ähnlichen Beruf auszuüben. Hinterbliebene von Versorgungsberechtigten erhalten neben dem Sterbegeld eine in ähnlicher Abstufung berechnete Hinterbliebenenrente; zu den Hinterbliebenen rechnen nicht nur die Witwen und Waisen, sondern auch die Eltern, bei Bedürftigkeit auch die Großeltern, wenn der Verstorbene der Ernährer seiner Eltern war oder nach seinem Ausscheiden aus dem Heeresdienst geworden wäre. Bei Vorhandensein anderweitiger Einnahmen ruht je nach ihrer Höhe ein mehr oder weniger großer Teil der Rente; bei einem steuerpflichtigen Jahreseinkommen von 14 000 Mark ruht die ganze Rente. Zum Erwerb oder zur wirtschaftlichen Stärkung eigenen Grundbesitzes kann an Stelle der monatlich zahlbaren Rente eine Kapitalabfindung eintreten. — Neben dieser Versorgung nach dem Reichsversorgungsgesetz ist durch das Wehrmachtsversorgungsgesetz eine besondere Fürsorge geschaffen für die Soldaten der neuen Wehrmacht, die nach Ablauf ihrer 12jährigen freiwilligen Dienstverpflichtung, ohne invalid geworden zu sein, sowie diejenigen, die nach mindestens 4 Jahren Dienstzeit wegen Dienstunfähigkeit ausscheiden, um im bürgerlichen Erwerbsleben wieder Unterkommen zu suchen; die Überführung in diese neuen Verhältnisse wird ihnen nach diesem Gesetz erleichtert durch eine entsprechende Vorbildung während der Dienstzeit, durch die Erteilung des Zivildienstscheins, die Gewährung von laufenden Übergangsgebührnissen nebst Kinder- und Teuerungszuschlägen, eine Reichsbürgschaft zur Erleichterung der ländlichen Ansiedlung, eine einmalige Übergangsbeihilfe und eine einmalige Umzugsentschädigung; leiden die ausscheidenden Soldaten an Gesundheitsstörungen infolge einer Dienstbeschädigung, so haben sie daneben auch noch die Ansprüche aus dem Reichsversorgungsgesetz unter entsprechender Minderung der geldlichen Ansprüche; den Offizieren steht nach diesem Gesetz, wenn sie nach Ablauf ihrer 25jährigen Dienstverpflichtung entlassen werden, Anspruch auf ein lebenslängliches Ruhegeld zu; bei früherem Ausscheiden haben sie nur Anspruch auf Übergangsgebührnisse, doch stehen ihnen beim Ausscheiden infolge Dienstbeschädigung die Ansprüche aus dem Reichsversorgungsgesetz zu. Die Hinterbliebenen von Soldaten erhalten nach besonderer Bestimmung Witwen- und Waisengeld, das durch besondere Zulage erhöht werden kann, wenn die Soldaten infolge Kampf oder Schiffbruch gestorben sind. Gegen die Entscheidungen über Festsetzungen der Gebührnisse ist der Rechtsweg im Spruchverfahren der Militärversorgung*) zulässig.

§ 31. Das Finanzwesen im Reich und in den Ländern.

Unter der Bezeichnung Finanzwesen, auch Staatswirtschaft genannt, wird die Verwaltung des Staatsvermögens und die Beschaffung, Verwaltung und Verwendung der für die Zwecke des Staates

*) Siehe unten § 38, 4.

erforderlichen Mittel zusammengefaßt. Der Staat als vermögensrechtliche Person, als Träger von Rechten und Pflichten auf privatrechtlichem Gebiet heißt Fiskus und untersteht als solcher genau wie jeder Privatmann den Vorschriften des bürgerlichen Rechts und der bürgerlichen Gerichtsbarkeit. Das Staatsvermögen ist entweder Verwaltungsvermögen, d. h. es dient staatlichem oder allgemeinem Zwecke, wie die Dienstgebäude, die Straßen usw., oder es ist Finanzvermögen, d. h. es dient zur Erreichung von Staatseinnahmen, wie die Forsten, Domänen, Bergwerke, Eisenbahnen. Die Staatsschulden sind entweder Finanzschulden, d. h. sie haben den rein finanziellen Zweck, ein Defizit im Staatshaushalt zu decken, oder sie sind Anlageschulden, d. h. sie dienen zur Herstellung werbender, diese Kosten mittelbar oder unmittelbar zurückbringender Anlagen. Die Schulden, die nicht durch eine Anleihe gedeckt sind, heißen schwebende Schulden, sie werden durch Schatzscheine und Schatzanweisungen, laufende Kredite und Staatsnoten ausgeglichen. Als Einnahmen dienen den Staaten die Einkünfte aus dem Staatsvermögen, die Gebühren für Amtshandlungen des Staates oder für Benutzung staatlicher Anstalten (Taxen) und die vom Staate unter der Bezeichnung „Abgaben" (Steuern) kraft seiner Finanzhoheit nach bestimmter Staffelung erhobenen Zwangsbeiträge.

Das Eigentum des Deutschen Reichs und der deutschen Länder an dem Staatsvermögen hat eine Beschränkung dadurch erhalten, daß nach Art. 248 des Versailler Friedensvertrags der gesamte Besitz wie auch alle Einnahmequellen des Reichs und der Länder an erster Stelle für die Bezahlung der Kosten der Wiedergutmachung und anderer Forderungen der Entente an Deutschland haften unter Vorbehalt der etwa von dem Wiedergutmachungsausschuß bewilligten Ausnahmen. — Diese Bestimmung bedeutet keine Verfügungsbeschränkung derart, daß Deutschland infolge dieser Haftung gehindert sei, ohne Zustimmung der Reparationskommission über Staatseigentum zu verfügen; sie bedeutet jedoch ein Recht auf vorzugsweise Befriedigung der Ententeforderungen aus dem jeweiligen Vermögen des Reichs und der Länder.

Dem bundesstaatlichen Charakter des Reichs entsprechend haben wir ein Reichsfinanzwesen und ein Landesfinanzwesen, einen Reichs- und einen Landesfiskus, Reichs- und Landesvermögen und Reichs- und Landesschulden zu unterscheiden. Jedoch hat das Landesfinanzwesen im Laufe der Entwicklung seit 1871, insbesondere aber seit 1919 wesentliche Einschränkungen erfahren. — Bereits bei Betrachtung der Zuständigkeiten des Reichs haben wir gesehen, daß dem Reiche die ausschließliche Gesetzgebung über das Zollwesen (Art. 6, 6) sowie die konkurrierende Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen zusteht (Art. 8). Damit ist das Reich in der Finanzgesetzgebung selbständig geworden; das System der Matrikularbeiträge, die nach der alten Verfassung von den Ländern erhoben wurden, ist beseitigt; die Abgaben für das Reich werden jetzt durch das Reich von den Personen, nicht mehr von den Ländern erhoben; die alte Streitfrage, ob das Reich auch die direkten Steuern für sich in Anspruch nehmen darf, ist zugunsten des Reichs entschieden. Die Entwicklung unseres bisher bundesstaatlich zersplitterten Steuerwesens

zur Reichsfinanzeinheit und einheitlichen Reichsfinanzverwaltung ist nach langen Erörterungen und trotz des Widerstrebens eines Teils der Länder unter dem Druck der durch den Friedensvertrag geschaffenen schlechten Finanzlage des Reichs zustande gekommen. Die Notwendigkeit, die schwere Besteuerung im ganzen Reichsgebiet gleichmäßig und auch wirksam durchzuführen, drängte zu einer einheitlichen Zusammenfassung der gesamten Steuerbehörden in eine reichseigene Verwaltung. Der Steuerbedarf des Reichs ist unter dem Druck des Friedensvertrags ins Ungeheuere gestiegen, das Reich steht bei dem Gesamtbedarf an Steuern an erster Stelle; etwa 75 Prozent der öffentlichen Gesamtausgaben entfallen auf das Reich, 15 Prozent auf die Gemeinden und nur 10 Prozent auf die Länder. Deshalb mußte das Reich, wenn anders es die durch den Friedensvertrag übernommenen Pflichten erfüllen will, außer den Zöllen die ertragreichsten Steuern für sich in Anspruch nehmen und die Verwaltung für die Steuern, die es beansprucht, selbst führen.

1. Die Grundsätze über die Organisation der Reichsfinanzverwaltung gibt auf der rechtlichen Grundlage der Verteilung der Zuständigkeit im Reich in den Art. 6 und 8 zunächst Art. 83*) der Verfassung; die Verfassung bestimmt hier, daß künftig die Zölle und Verbrauchssteuern im vollen Umfange durch Reichsbehörden verwaltet werden; diese beiden indirekten Steuern, die eine von Waren aus Anlaß des Grenzübertritts in das Reich, die andere von Waren bei ihrer Zuführung zur bestimmungsmäßigen Verwendung erhoben, wurden früher unter Auftrag und Aufsicht des Reichs durch Landesbehörden verwaltet, jetzt hat sie das Reich in seine eigene ausschließliche Verwaltung genommen. Art. 8 gibt dem Reiche weiter das Gesetzgebungsrecht über die Abgaben, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden. Die näheren Bestimmungen hierüber und über die Einrichtung der Reichsfinanzverwaltung sowie ihr Verhältnis zu den Ländern sind nicht in der Reichsverfassung, sondern in dem Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung vom 10. September 1919 (RGBl. S. 1591) und der Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919 (RGBl. S. 1993) enthalten. Hiernach werden die Reichssteuern von den Reichsfinanzbehörden verwaltet; die oberste Leitung steht dem Reichsfinanzministerium zu; unter ihm stehen als Oberbehörden 26 Landesfinanzämter, deren Bezirke tunlichst den Ländern oder größeren Verwaltungsbezirken der Länder entsprechen sollen; sie haben die obere Leitung der Finanzverwaltung für ihren Bezirk, überwachen die Gleichmäßigkeit der Gesetzesanwendung und beaufsichtigen die Geschäftsführung der Finanzämter; sie bestehen der Regel nach aus 3 Abteilungen, einer für die Steuern vom Einkommen und Vermögen, die Umsatzsteuern und die Verkehrssteuern, einer für Zölle und Verbrauchsabgaben und einer für die Verwaltung des Reichsvermö-

*) Art. 84 ist irrtümlicherweise im Text der Reichsverfassung stehengeblieben; er ist durch das Reichsfinanzverwaltungsgesetz vom 10. September 1919 (RGBl. S. 1591) und die Reichsabgabenordnung ersetzt; die in diesem Artikel vorausgesetzte Abgabenverwaltung der Länder ist durch die genannten Reichsgesetze beseitigt worden.

gens. Den Landesfinanzämtern sind zur Entscheidung über das Rechtsmittel der Berufung Finanzgerichte angegliedert, die sich in Kammern gliedern; sie entscheiden als Berufungsinstanz über die Bescheide der Finanzämter bei allen direkten Steuern sowie den Umsatz- und den Verkehrssteuern, nicht aber auch bei Meinungsverschiedenheiten in Zoll- und Verbrauchsabgaben; hier entscheidet nur die Behörde, das Landesfinanzamt, auf Anfechtung. Die Kammern entscheiden in der Besetzung von 5 Mitgliedern, von denen der Vorsitzende Beamter, die 4 Beisitzer Laien im Ehrenamt sind; einer derselben soll tunlichst dem Beruf oder Erwerbszweig des Steuerpflichtigen angehören; die ehrenamtlichen Mitglieder werden von den Organen der Selbstverwaltung oder von den Vertretungen der Länder und von den öffentlich-rechtlichen berufsständischen Vertretungen auf 6 Jahre gewählt und bei Eintritt in ihre Tätigkeit durch Handschlag auf pflichtmäßige Wahrnehmung des Amts und Wahrung des Amtsgeheimnisses verpflichtet. — Die unteren Finanzbehörden sind die Finanzämter (zurzeit 986); ihren Umfang bestimmt das Reichsfinanzministerium, das auch ihren Sitz und Bezirk festsetzt; es kann insbesondere Finanzämter auf die Verwaltung bestimmter Steuern oder die Wahrnehmung bestimmter Aufgaben beschränken (z. B. Hauptzollämter, Besitz-, Umsatz-, Erbschaftssteuerämter usw.); unter den Finanzämtern sind auch Hilfsstellen vorgesehen, ebenso auch die Beteiligung der Gemeinden und Gemeindeverbände. Den Finanzämtern sind wieder als Organ des Laienelements Ausschüsse zur Seite gestellt, die nicht nur gutachtlich, sondern mit beschließender Stimme bei den Steuern vom Einkommen und Vermögen mitwirken; ausgenommen hiervon ist die Erbschaftssteuer, weil bei dieser oft recht verwickelte Rechtsfragen zu entscheiden sind, die für die Behandlung im Ausschuß sich nicht eignen. Die ebenfalls ehrenamtlichen Ausschußmitglieder werden von den Organen der Selbstverwaltung gewählt und in ähnlicher Weise wie die der Finanzgerichte eidesstattlich verpflichtet; der Ausschuß entscheidet unter dem Vorsitz des Vorstehers des Finanzamts bei Anwesenheit von mindestens 2 Mitgliedern außer dem Vorsitzenden. Den Landesfinanzämtern und Finanzämtern kann die Verwaltung von Landesabgaben und Landesvermögen übertragen werden. — Die oberste Spruchbehörde in Steuersachen ist der in München bestehende Reichsfinanzhof; er entscheidet auf die Rechtsbeschwerde gegen Berufungsentscheidungen der Finanzgerichte und gegen die Anfechtungsentscheidungen der Landesfinanzämter in Zoll- und Verbrauchsabgabensachen; außerdem kann das Reichsfinanzministerium Fragen der Auslegung der Steuergesetze dem Reichsfinanzhof zur Begutachtung vorlegen. Auch kann der Reichsfinanzhof als oberste Spruchbehörde für Landesabgaben bestellt werden. Er besteht aus Senaten, die in der Besetzung von 5 Mitgliedern entscheiden; eine Mitwirkung des Laienelements ist nicht vorgesehen; mindestens die Hälfte der Mitglieder muß die Befähigung zum Richteramt haben. — Dieses Reichsfinanzgesetz enthält nur die Grundlagen für die Regelung der einheitlichen Reichssteuerverwaltung; die Zusammenfassung alles dessen, was zur gleichmäßigen Durchführung und Behandlung erforderlich ist, ist in der Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919 (RGBl. S. 1993) erfolgt.

Die Reichsverfassung macht in ihren Bestimmungen (Art. 83) einen Unterschied zwischen Zöllen und Verbrauchssteuern einerseits und den Reichsabgaben (direkten, Verkehrssteuern, Gebühren) andererseits; die ersteren müssen vom Reiche durch eigene Reichsbehörden verwaltet werden, die letzteren können vom Reiche verwaltet oder durch die Landesbehörden ausgeführt werden. Der Unterschied ist von keiner praktischen Bedeutung mehr, nachdem die vorerwähnte Reichsabgabenordnung in ihrem § 8 bestimmt hat, daß die Reichssteuern von Reichsbehörden verwaltet werden.

a) Zölle sind die Abgaben, die die Staaten von Waren aus Anlaß ihres Grenzübertritts erheben; neben ihrer finanziellen Bedeutung haben sie auch volkswirtschaftlichen Charakter, nämlich den des Schutzes der heimischen Wirtschaft gegen fremde billigere Konkurrenz; insofern unterscheidet man Finanzzölle und Schutzzölle; meistens haben die Zölle beide Charakterisierungen in sich vereinigt. In der volkswirtschaftlichen Theorie stehen sich in bezug auf das Zollwesen zwei Systeme gegenüber, das Freihandelssystem, das glaubt, durch freie Konkurrenz und ungehinderten Warenverkehr aller Nationen die Gütererzeugung und den Handel am besten zu fördern, und das Schutzzollsystem, das den Schutz der nationalen Arbeit vor dem Eindringen fremder Waren durch Verteuerung der Einfuhr durch Zölle bezweckt. In Deutschland herrscht seit dem Zollverein der Grundsatz eines gemäßigten Schutzzollsystems. — Die zollpolitischen Beziehungen zum Ausland können auf verschiedener Grundlage beruhen; ein Staat kann einen autonomen Zolltarif haben, der allen übrigen Staaten gegenüber gleichmäßig anwendbar ist, oder er kann durch Handelsverträge mit anderen Staaten die Zölle für längere bestimmte Zeit vereinbaren; in Deutschland besteht das letztere System, das der Konventionaltarife.

Die Erhebung der Zölle im Deutschen Reiche gründet sich auf das Zolltarifgesetz vom 25. Dezember 1902 (RGBl. S. 303) mit Zolltarif. Zum Ausgleich der Währung ist durch das Gesetz über die Zahlung der Zölle in Gold vom 21. Juli 1919 (RGBl. S. 1361) die Zahlung eines Aufgelds zum Zoll angeordnet worden, das seit dem 1. Januar 1920 900 Prozent beträgt. Die Zollerhebung ist durch den Friedensvertrag insofern eingeschränkt, als dessen Art. 264 den Natur- und Gewerbeerzeugnissen der ehemals feindlichen Staaten das Recht der Meistbegünstigung einräumt und Art. 268 für fünf bzw. drei Jahre die Zollfreiheit für die Waren elsaß-lothringischer, polnischer und luxemburgischer Herkunft vorsieht.

Das Deutsche Reich bildet nach den schon im Zollverein bestehenden Prinzipien auch künftig ein einheitliches Wirtschaftsgebiet (Art. 82); Deutschland ist ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von einer gemeinschaftlichen Zollgrenze. Die Zollgrenze fällt mit der Grenze gegen das Ausland zusammen. An der See bildet das Gestade des Festlandes und der zum Reichsgebiet gehörigen Inseln die Zollgrenze, während die Auslandsgrenze hier nach Völkerrecht die Linie ist, die Küstenmeer und offene See scheidet, gewöhnlich ein Abstand von drei Seemeilen vom Gestade. Für den Lauf der Zollgrenze an der See und an anderen Gewässern können Abweichungen bestimmt werden.

Fremde Staatsgebiete oder Gebietsteile können durch Staatsverträge oder Übereinkommen dem Zollgebiet angeschlossen werden (sogenannte Zollannexen). So sind z. B. einige österreichische Gemeinden durch Staatsverträge dem deutschen Zollgebiet angeschlossen, und das Großherzogtum Luxemburg ist schon seit 1842 dem Zollverein durch besonderen Staatsvertrag, der durch den Versailler Frieden hinfällig geworden ist, beigetreten. Ebenso können auch einzelne Teile des Reichsgebiets von der Zollgrenze ausgenommen werden (Zollexklaven); es können nach besonderem Erfordernis Teile aus dem Zollgebiet ausgeschlossen werden (dies ist z. B. der Fall in den badischen Bezirken Konstanz und Waldshut); sollen diese einem fremden Zollgebiet angeschlossen werden, so ist ein Staatsvertrag oder ein Übereinkommen mit dem auswärtigen Staate notwendig. Der Grund für solche Zollausschlüsse ist regelmäßig die zum Einschluß in die Zollgrenze ungeeignete Lage, d. h. die Schwierigkeit oder Kostspieligkeit der Zollerhebung und der Verhütung des Schmuggels. Eine besondere Art der Zollexklave ist der „Freihafen", für dessen Ausschluß die Rücksicht auf den überseeischen Handelsverkehr maßgebend ist. Für die Beseitigung des Charakters als Freihafen ist ein verfassungsänderndes Gesetz erforderlich; die Freihäfen stehen also unter dem besonderen Schutz der Reichsverfassung. Der Grund für diese Bestimmung liegt in der Kostspieligkeit solcher Einrichtungen, deren Bestand nicht von zufälligen Mehrheiten abhängig sein sollte.

In die zoll- und handelsrechtliche Hoheit Deutschlands über sein Gebiet bringt der Versailler Friedensvertrag erhebliche Einschränkungen. Zunächst ist Deutschland durch Art. 264 bis 266 verpflichtet, die Waren und Erzeugnisse der vormals feindlichen Staaten keinen höheren Gebühren zu unterwerfen als die irgendeines anderen Staates und durch keinerlei Einfuhrverbote zu behindern, als solche für alle anderen Staaten gelten; ebenso darf Deutschland bei der Ausfuhr seiner Waren nach den Gebieten der vormals feindlichen Staaten keine anderen Abgaben erheben oder Verbote aussprechen, die nicht auch irgendeinem anderen Staate gegenüber gelten. Ferner muß Deutschland nach Art. 267 des Friedensvertrags den ehemals feindlichen Staaten alle Vergünstigungen für Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Waren einräumen, die irgendeinem anderen fremden Lande eingeräumt werden. Darüber hinaus ist aber für Waren aus gewissen Gebieten und für einen bestimmten Zeitraum von Jahren nach Art. 268 des Friedensvertrags die zollfreie Einfuhr gestattet; die Waren aus Elsaß-Lothringen genießen während eines Zeitraums von 5 Jahren vollständige Zollfreiheit, soweit sie den Jahresdurchschnitt der im Laufe der Jahre 1911 bis 1913 versandten Mengen nicht überschreiten; in gleicher Weise genießen die aus dem an Polen abgetretenen Gebiet stammenden Waren während dreier Jahre Zollfreiheit, und die Ententemächte haben sich das Recht vorbehalten, die gleiche Vergünstigung für einen Zeitraum von 5 Jahren für die aus dem Großherzogtum Luxemburg stammenden Waren zu verlangen. Weiter haben sich in Art. 270 die vormals feindlichen Staaten das Recht vorbehalten, für das besetzte deutsche Gebiet sowohl für die Einfuhr wie auch für die Ausfuhr eine Zollordnung zu erlassen, sofern ihnen eine solche Maßnahme erfor-

derlich erscheint, um die wirtschaftlichen Interessen der Bevölkerung dieser Gebiete zu wahren. — Die Freizonen, die in den deutschen Häfen am 1. August 1914 eingerichtet waren, müssen nach Art. 328 weiter bestehen bleiben mit der Wirkung, daß für die in diesen Zonen ein- oder ausgehenden Waren keine Einfuhr- und Ausfuhrzölle erhoben werden dürfen, und auch hier gilt der Grundsatz, daß eine Vorzugsbehandlung, die irgendeiner anderen fremden Macht gewährt wird, unverzüglich auch für alle alliierten und assoziierten Mächte in Kraft tritt. In den Häfen Hamburg und Stettin mußte Deutschland nach Art. 363 des Friedensvertrags der Tschecho-Slowakei für einen Zeitraum von 99 Jahren Freizonengebiete für den unmittelbaren Durchgangsverkehr der Waren von und nach diesem Staate verpachten. — Weiter ist Deutschland nach Art. 276 verpflichtet, die Staatsangehörigen der alliierten und assoziierten Mächte in der Ausübung des Handels oder Gewerbes keinerlei Vorschriften oder Beschränkungen zu unterwerfen, die nicht in gleicher Weise und ausnahmslos für alle Ausländer gelten.

Diese Bestimmungen des Friedensvertrags, denen irgendwelche Gegenleistungen wirtschaftlicher Art nicht gegenüberstehen, bedeuten einen außerordentlichen Eingriff in die Hoheitsrechte Deutschlands, insbesondere eine völlige Lahmlegung unserer Handlungsfreiheit beim Abschluß von Handelsverträgen und der Regelung eines unseren wirtschaftlichen Interessen entsprechenden Handelsverkehrs.

Alle Erzeugnisse der Natur sowie des Gewerbe- und Kunstfleißes, die sich im freien Verkehr des Reichs befinden, dürfen über die Grenze der Länder und Gemeinden ein-, aus- oder durchgeführt werden; es dürfen also weder Binnenzölle von den Ländern und Gemeinden erhoben, noch Verkehrsverbote erlassen werden. Ausnahmen sind auf Grund eines Reichsgesetzes zulässig. Das bedeutet, daß das Reich die ausschließliche Gesetzgebung über die Einheit des Zoll- und Handelsgebiets hat und Ausfuhrverbote der Länder und Gemeinden oder Gemeindeverbände künftig unzulässig sind.

b) Die Reichssteuern sind in zahlreichen Einzelgesetzen festgesetzt. Bis zur Revolution war das Deutsche Reich hinsichtlich seines Steuerertrages auf indirekte Steuern und Zölle angewiesen, die direkten Steuerquellen nahmen die Einzelstaaten für sich in Anspruch. Infolge dieses Gewohnheitsrechts, das sich allmählich in der Verteilung der Steuerquellen zwischen Reich und Bundesstaaten herausgebildet hatte, war das Reich gezwungen, auf die indirekten Steuern in sehr großem Umfange zu greifen; daher kam es, daß das Reich eine große Anzahl und zum Teil wenig ertragreiche Steuern aufzuweisen hatte. Als während des Krieges die bestehenden Einnahmen zur Tragung des Zinsendienstes der Kriegsanleihe nicht mehr ausreichten, wurden verschiedene dieser Steuern in ihren Sätzen erhöht und umgestaltet, auch einige neue Steuern eingeführt. In den Jahren 1919 und 1920 wurde auf Grund der in der Verfassung dem Reiche verliehenen Reichsfinanzeinheit die neue Steuerreform durchgeführt zur Erlangung der durch den Krieg und den Friedensvertrag notwendig gewordenen Einnahmen unter Schaffung eines völlig neuen Steuersystems und unter Neuaufbau des ganzen Steuerwesens.

Abgesehen von der einmaligen Kriegssteuer für 1919 (Kriegsabgabe vom Vermögenszuwachs) und der außerordentlichen Kriegsabgabe für das Rechnungsjahr 1919 (RGBl. S. 1580), sind gegenwärtig folgende Steuern des Reiches in Kraft:

1) Die Einkommensteuer (Gesetz vom 29. März 1920, RGBl. S. 359, mit der Abänderung vom 24. März 1921, S. 313); sie besteuert das Einkommen der natürlichen Personen; das Einkommen ist mit einer Steuer belastet, die für die ersten tausend Mark 10 Prozent und bei den 500 000 Mark übersteigenden Beträgen 60 Prozent ausmacht; die Einkommensteuer ermäßigt sich für den Steuerpflichtigen und jede zu seiner Haushaltung zählende Person um 120 Mark, wenn sein Einkommen nicht mehr als 60 000 Mark beträgt, und um 60 Mark, wenn es zwischen 60 000 und 100 000 Mark beträgt. — An dem Ertrag dieser Steuer sind das Reich mit einem Drittel, die Länder und Gemeinden mit zwei Dritteln beteiligt.

2) Die Körperschaftssteuer (Gesetz vom 30. März 1920, RGBl. S. 393); sie ist die fortdauernde Steuer vom jährlichen Einkommen derjenigen Einkommenbezieher, die nicht natürliche Personen sind, also der juristischen Personen und der nicht rechtsfähigen Personenvereinigungen und Zweckvermögen. Die Steuer beträgt 10 Prozent des steuerbaren Einkommens, bei den Erwerbsgesellschaften tritt hierzu noch eine Zuschlagssteuer von dem ausgeschütteten Gewinn, die je nach dem Verhältnis der ausgeschütteten Beträge zum Grund- und Stammkapital 2 bis 10 Prozent des ausgeschütteten Gewinns beträgt. — An dem Ertrag sind Länder und Gemeinden mit zwei Dritteln beteiligt.

3) Die Kapitalertragssteuer (Gesetz vom 29. März 1920, RGBl. S. 343). Dieses Gesetz besteuert die Kapitalerträge (Kapitalzinsen) unterschiedslos mit 10 Prozent des Kapitalertrags; die Entrichtung erfolgt in der Weise, daß der Schuldner für die Rechnung des Gläubigers den geschuldeten Steuerbetrag einbehält und an die Steuerbehörden abführt.

4) Das Reichsnotopfer (Gesetz vom 31. Dezember 1919, RGBl. S. 2189, abgeändert durch das Gesetz betreffend die beschleunigte Erhebung des Reichsnotopfers vom 22. Dezember 1920, RGBl. S. 2114); es ist dieses eine Abgabe von dem Gesamtwert beweglicher und unbeweglicher Vermögen nach Abzug der Schulden und Lasten aus Anlaß des Krieges. Abgabefrei sind je 5000 Mark für den Steuerpflichtigen, seine Ehefrau und jedes zweite und weitere Kind; die Abgabe beträgt für die ersten oder angefangenen vollen 50 000 Mark 10 Prozent, steigt für die Vermögen über eine Million auf 50 Prozent, bei Vermögen über 2 Millionen auf 65 Prozent.

5) Die Besitzsteuer (Gesetz vom 30. April 1920, RGBl. S. 875) besteuert den innerhalb 3 Jahren eingetretenen Vermögenszuwachs, sofern er 5000 Mark und das Gesamtvermögen 20 000 Mark übersteigt; Schenkung und Erbschaft werden abgezogen, weil sie bereits

durch das Erbschaftssteuergesetz hoch belastet werden; die Abgabe beträgt 1 bis 10 Prozent des Vermögenszuwachses.

6) Die Erbschaftssteuer (Gesetz vom 10. September 1919, RGBl. S. 1543); sie umfaßt den Erwerb von Todes wegen und durch Schenkung, und zwar erfolgt die Besteuerung des Erwerbs unter Berücksichtigung des dem Erwerber bereits gehörenden Vermögens (Erbanfall- und Schenkungssteuer) unter Hinzufügung einer Nachlaßsteuer, die zugleich eine Kontrollsteuer für das Vermögen des Erblassers ist. Die Erbanfall- und Schenkungssteuer beträgt je nach der Verwandtschaft und des Vermögensverhältnisses des Erwerbers 4 bis 70 Prozent der Erbschaft oder Schenkung; bei Ehegatten, Kindern, Eltern usw. sind 5000 Mark, sonst 500 Mark steuerfrei. Die Nachlaßsteuer richtet sich lediglich nach der Erbmasse und beträgt 1 bis 5 Prozent. — An dem Ertrag sind die Länder und Gemeinden mit 20 Prozent beteiligt.

7) Die Umsatzsteuer (Gesetz vom 24. Dezember 1919, RGBl. S. 2157) ist ihrem Wesen nach eine Verbrauchssteuer größten Umfangs; die Unternehmer, die die Steuer zu zahlen haben, sind nicht auch Steuerträger, sondern wälzen die Steuer durch Einrechnung in den Preis auf die Verbraucher ab. Diese Steuer umfaßt eine allgemeine Umsatzsteuer von Lieferung und Leistung innerhalb gewerblicher und beruflicher Tätigkeit von 1,5 Prozent, eine Luxussteuer für besondere Gegenstände in Höhe von 15 Prozent und eine Steuer auf bestimmte Leistungen (Gasthaussteuer, Anzeigensteuer, Verwahrungssteuer) in Höhe von 10 Prozent. Von dem Ertrag erhalten die Länder 10 Prozent nach der Bevölkerungszahl verteilt und 5 Prozent die Gemeinden nach dem örtlichen Aufkommen.

8) Die Kohlensteuer (Gesetz vom 8. April 1917, RGBl. S. 340, in seiner Gültigkeit verlängert bis Ende 1921 durch Gesetz vom 31. Juli 1920, RGBl. S. 1481) belegt die Kohle mit einer Abgabe von 20 Prozent ihres Wertes ab Grube.

9) Die alte Salzsteuer (Gesetz vom 8. Mai 1867) besteuert das zum inländischen Verbrauch bestimmte Salz wie früher so auch jetzt noch mit einer Abgabe von 12 Mark für den Doppelzentner.

10) Die Zündwarensteuer (Gesetz vom 10. September 1919, RGBl. S. 1629) belegt alle Arten von Zündwaren mit Abgaben, die nach Ware und Stück verschieden bemessen sind.

11) Die Leuchtmittelsteuer (Gesetz vom 15. Juli 1909, RGBl. S. 880) unterwirft einer Wertsteuer elektrische Lampen aller Art.

12) Die Zuckersteuer (Gesetz vom 6. Januar 1903, RGBl. S. 1) ist eine Fabrikatsteuer, die nach einem festen Satz von dem im Inland verarbeiteten festen oder flüssigen Zucker erhoben wird.

13) Die Tabaksteuer (neu geregelt durch Gesetz vom 12. Dezember 1919, RGBl. S. 1667) belastet unbearbeiteten und bearbeiteten Tabak mit einer nach Gewicht bemessenen Abgabe.

14) Das Branntweinmonopol (Gesetz vom 26. Juli 1918, RGBl. S. 887) setzt den Monopolreinertrag auf das Hektoliter Weingeist

für Branntwein zu Trinkzwecken sowie zur Herstellung von Parfümerien, Essenzen und Heilmitteln auf 800 Mark fest und erhebt außerdem von privaten Herstellern von Trinkbranntwein eine besondere Abgabe (Freigeld) von 1 Mark pro Liter.

15) Die Essigsäure-Verbrauchsabgabe (Gesetz vom 26. Juli 1918, RGBl. S. 921) belegt die Essigsäure mit einer festen Abgabe von 1,60 Mark pro Kilogramm.

16) Die Biersteuer (Gesetz vom 26. Juli 1918, RGBl. S. 863) besteuert das Bier je nach seiner Stärke mit einer Abgabe von 10 bis 12,50 Mark für das Hektoliter.

17) Die Schaumweinsteuer (Gesetz vom 21. April 1920, RGBl. S. 593) führt einen festen Satz für jede Flasche inländischen und ausländischen Schaumweins ein, die bei Fruchtwein 3 Mark, bei anderen Schaumweinen 12 Mark pro Flasche beträgt.

18) Die Weinsteuer (Gesetz vom 26. Juli 1918, RGBl. S. 831) belastet die Weine bei Übergang an die Verbraucher mit 20 Prozent des Steuerwerts.

19) Die Mineralwassersteuer (Gesetz vom 26. Juli 1918, RGBl. S. 841) erhebt von Mineralwässern eine Steuer, die 5 Pfennig bis 1 Mark pro Liter beträgt.

20) Die Reichsstempelabgabe (Reichsgesetze vom 3. Januar 1913, RGBl. S. 639, vom 17. und 26. Juni 1916, RGBl. S. 555 und 639, vom 8. April 1917, RGBl. S. 329, und 26. Juli 1918, RGBl. S. 799) umfaßt den Gesellschaftsvertragsstempel, den Wertpapierstempel, den Talonstempel, den Schlußnotenstempel, die Stempelabgabe von Lotterielosen, Frachturkundenstempel, Erlaubniskarten für Kraftfahrzeuge, Tantiemenstempel, Geldumsätze, Versicherungsstempel.

21) Die Grunderwerbssteuer (Gesetz vom 12. September 1919, RGBl. S. 1617) trifft den Verkehr mit Grundstücken bei der Eigentumsübertragung, daneben besteht eine Ersatzabgabe für Grundbesitz juristischer Personen und Fideikommisse (Besteuerung der toten Hand).

22) Der Wechselstempel (Gesetz vom 26. Juli 1918, RGBl. S. 830), der eine Abgabe von 0,15 bis 0,60 Mark von der Wechselsumme einführt.

23) Die Abgabe vom Personen- und Güterverkehr (Gesetz vom 8. April 1917, RGBl. S. 329); sie führt eine nach Wagenklassen gestaffelte Abgabe vom Preise der Fahrkarte ein, die 10 bis 16 Prozent beträgt, und für den Güterverkehr — neben dem Frachturkundenstempel — eine Abgabe von 7 Prozent des Beförderungspreises.

24) Die Spielkartensteuer (Gesetz vom 10. September 1919, RGBl. S. 1643), die Kartenspiele mit einem Steuersatz von 1 bis 3 Mark belegt.

2. Die Durchführung dieses Steuersystems des Reichs machte es erforderlich, daß eine Steuerordnung herbeigeführt wurde hinsichtlich der

steuerlichen Zuständigkeit des Reichs einerseits, der Länder und der Gemeinden andererseits. Die Verteilung des Besteuerungsrechts ist festgelegt worden durch das neue Landessteuergesetz vom 30. März 1920, RGBl. S. 402. Nach diesem Gesetz sind den Ländern und Gemeinden als selbständige Steuergebiete vor allem die Steuern vom Grundvermögen und Gewerbebetrieb, die sogenannten alten Ertragssteuern, geblieben; außerdem sind die Gemeinden verpflichtet, eine Vergnügungssteuer einzuführen, falls nicht schon das Land oder der Gemeindeverband eine solche Steuer erhebt, sonst sind den Ländern noch die Besteuerung des Grundwertzuwachses und einige kleine Stempelsteuern überlassen. Die Haupteinnahmen erhalten die Länder und Gemeinden durch ihre Beteiligung am Ertrag der Reichssteuern, und zwar erhalten Länder und Gemeinden vom Ertrag der Einkommensteuer und der Körperschaftssteuer je zwei Drittel, von dem Ertrag der Erbschaftssteuer ein Fünftel, von der Grunderwerbssteuer die Hälfte und von der Umsatzsteuer 10 Prozent die Länder und 5 Prozent die Gemeinden. Für die Finanzverwaltung der Länder ist die Bestimmung der Reichsabgabenordnung von besonderer Bedeutung, daß den Organen der Reichsfinanzverwaltung die Verwaltung von Landesvermögen und Landesabgaben sowie die anderer öffentlich-rechtlichen Abgaben (insbesondere der Kirchensteuern) übertragen werden kann. Damit sind die kleineren Länder in die Lage versetzt, auf eigene Landesfinanzverwaltungen verzichten zu können; die größeren Länder haben jedoch trotz des Übergangs der Finanzhoheit auf das Reich ihre eigenen Landesfinanzverwaltungen beibehalten, wenn auch in verkleinertem Maßstabe den verringerten Aufgaben entsprechend. In Preußen ist die Zentrale das Finanzministerium, während die Verwaltung des Staatsvermögens (Bergwerke, Domänen und Forsten) in den Ressortministerien (Handels- und Landwirtschaftsministerium) ruht.

§ 32. Haushaltsplan und Rechnungslegung im Reiche.

Der Staatshaushalt (Etat) hat eine finanzielle und eine juristische Bedeutung; er bedeutet in finanzieller Hinsicht, daß der Staat wie ein ordentlicher Kaufmann einen sorgfältigen Voranschlag seiner voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben aufstellt, der der Staatswirtschaft im laufenden Jahre zugrunde liegen soll und an dessen Innehaltung alle beteiligten Dienststellen gebunden sind; die juristische, staatsrechtliche Bedeutung liegt einerseits darin, daß die Feststellung des Haushalts ein bedeutsames Kontrollrecht des Parlaments über die gesamte Staatsverwaltung ist und in Form eines Gesetzes erfolgt, andererseits darin, daß durch die Bewilligung und gesetzliche Festlegung des Haushalts die Regierung von vornherein von der Verantwortlichkeit gegenüber der Volksvertretung befreit ist, insoweit sie bei der Verwaltung und den Ausgaben den Ansätzen dieses Haushaltsplans gemäß verfährt; nur Abweichungen von diesem Plan muß die Regierung begründen und sich nachträglich genehmigen lassen.

1. Das Budgetrecht, d. h. das Recht des Reichstags, den Haushalt des Reichs festzusetzen und zu kontrollieren, ist im wesentlichen nach

den bisherigen Rechtsgrundsätzen in den Art. 85 bis 87 der Reichsverfassung geregelt.

Der Reichshaushaltsplan ist der Voranschlag für alle im Laufe jedes Wirtschaftsjahres voraussichtlich eingehenden Einnahmen und erforderlich werdenden Ausgaben des Reichs. Die Aufstellung dieses Voranschlags sowie auch die Rechnungslegung über ein abgelaufenes Wirtschaftsjahr ist an sich ein Akt der Verwaltung, tritt aber in Erscheinung als formelles Gesetz. Die in allen Kulturstaaten wiederkehrenden Bestimmungen, daß der Etat der Volksvertretung zur Genehmigung, die Rechnung ihr zur Entlastungserteilung vorgelegt werden muß, bedeutet inhaltlich, daß der Volksvertretung ein wesentlicher Anteil an der Verwaltung und eine weitgehende Kontrolle derselben eingeräumt wird. In diesem Sinne bestimmt auch Art. 85, daß alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushalt eingestellt werden müssen und daß der Haushalt vor Beginn des Rechnungsjahrs durch ein Gesetz festgestellt wird. Es ist also zur Gültigkeit des Etats die Zustimmung des Reichsrats die Regel; während jedoch sonst die Abänderungen, die der Reichstag vornimmt, Geltung erhalten, wenn der Reichsrat nicht ausdrücklich Einspruch erhebt, gilt hier die besondere Bestimmung, daß für die Neueinsetzung von Ausgaben oder für die Erhöhung derselben gegenüber der Regierungsvorlage die ausdrückliche Zustimmung des Reichsrats erforderlich ist, jedoch kann dieselbe im Verweigerungsfalle in gleicher Weise ersetzt werden, wie ein Einspruch beseitigt werden kann, d. h. durch Volksentscheid oder durch die Entscheidung des Reichspräsidenten, wenn die Etatsabänderung im Reichstag eine Zweidrittelmehrheit gefunden hat. Das Haushaltsgesetz ist, wie jedes andere Gesetz, vom Reichspräsidenten auszufertigen und zu verkünden; der Reichspräsident hat das Recht, wie jedes andere Gesetz auch das Haushaltsgesetz zum Volksentscheid zu bringen, jedoch versagt beim Haushaltsgesetz das Recht der Minderheit, über den Weg der Aussetzung der Verkündung einen Volksentscheid herbeizuführen (Art. 73, Abs. 4).

Die Wirtschaftsperiode des Reichs ist auf ein Jahr bestimmt worden, ursprünglich war dies das Kalenderjahr; erst seit dem Reichsgesetz vom 29. Februar 1876 beginnt das Etatsjahr mit dem 1. April und endet es mit dem 31. März. Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt, können aber in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden; aber auch in diesem Falle sind in dem Haushaltsplan jeden Jahres nur die Beiträge aufzuführen, die in dem betreffenden Jahre zur Verwendung kommen sollen. Im übrigen sind Vorschriften im Reichshaushaltsgesetz unzulässig, die über das Rechnungsjahr hinausreichen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Reichs oder deren Verwaltung beziehen.

Die Bestimmungen der Reichsverfassung sehen einen einheitlichen Haushaltsplan für alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches vor, es sollen also nicht Etats der einzelnen Verwaltungszweige getrennt festgestellt werden; jedoch ist es zulässig, daß, falls nach Feststellung des Haushaltsplans neue Ausgaben sich notwendig erweisen infolge einer Änderung

der Verhältnisse, diese in einem Nachtragsetat festgestellt werden. Im Rahmen dieses einheitlichen Etats sollen künftig die Reichseisenbahnen als selbständiges, wirtschaftliches Unternehmen geführt werden, das in sich geschlossen ein finanzielles Eigenleben hat und sich selbst erhält (Art. 92).

Der Haushaltsplan selbst besteht aus den zwei Hauptabteilungen: Einnahmen und Ausgaben, die für sich wieder nach Einnahmen und Ausgaben des ordentlichen und des außerordentlichen Haushalts zergliedert sind. Bei den Ausgaben des ordentlichen Haushalts wird unterschieden zwischen fortdauernden Ausgaben und einmaligen Ausgaben. Die einmaligen Ausgaben des ordentlichen Haushalts finden ihre Deckung in den ordentlichen Einnahmen des Reichs, wogegen die Ausgaben des außerordentlichen Haushalts aus den Erträgnissen von Reichsanleihen bestritten werden.

Kommt der Haushaltsplan mangels Übereinstimmung von Reichstag und Reichsrat oder mangels zustimmenden Volksentscheids nicht oder nicht rechtzeitig zustande, so muß die Reichsregierung die Verwaltung ohne Haushaltsplan führen. Die Reichsverfassung enthält keine Vorschriften darüber, welche Rechtsgrundsätze in diesem Falle Platz greifen; ein im ursprünglichen Entwurfe vorgesehenes Notetatsrecht für die Regierung ist im Verfassungsausschuß wieder gestrichen worden, da es nur dazu beitragen könne, die pünktliche Erledigung des Etats zu verzögern, und da die notwendigen Ausgaben weiterlaufen. Tritt nun dieser Fall ein, so kann sich das Reich eine Aushilfe dadurch schaffen, daß, wie es früher geschah, der abgelaufene Etat in seiner Gültigkeit verlängert wird. Es kann auch als Notbehelf im Wege des Gesetzes ein für einige Monate gültiger Notetat erlassen werden, der die Reichsregierung ermächtigt, während dieser Zeit alle auf rechtlicher Verpflichtung beruhenden und gesetzlich erforderlichen Ausgaben zu erfüllen, begonnene Bauten fortzusetzen und nach Maßgabe des Entwurfs des Jahresetats einzelne besonders aufgeführte Ausgaben zu machen sowie die dafür erforderlichen Summen im Kreditwege flüssig zu machen (vgl. das Gesetz betreffend die vorläufige Regelung des Reichshaushalts für 1920, RGBl. S. 425). Dieser Notbehelf entspricht nicht ganz dem Sinne der Reichsverfassung, die nur einen Jahresetat kennt. — Ist auch diese Aushilfe nicht möglich, so führt die Regierung die Verwaltung ohne Etatsgesetz weiter; dann ist die die materielle Bedeutung des Etatsgesetzes ausmachende Wirkung, daß die Regierung im voraus von ihrer Verantwortung gegenüber dem Reichstag und dem Reichsrat entlastet ist, nicht gegeben, sondern sie führt die Geschäfte auf eigene Verantwortung weiter und muß nachträglich, allgemein oder im einzelnen, entlastet werden; die notwendigen staatlichen Ausgaben, d. h. diejenigen, zu deren Leistung die Regierung gesetzlich verpflichtet ist, deren Verpflichtung zur Leistung auch ohne Etatsgesetz besteht, sind ohne weiteres zu leisten und müssen vom Reichstag und Reichsrat anerkannt werden; die willkürlichen Ausgaben, d. h. diejenigen, zu deren Leistung für die Regierung keine Rechtspflicht besteht, können nur unter dem Gesichtspunkt dringender Notwendigkeit geleistet werden und bedürfen der nachträglichen Geneh-

migung durch Reichstag und Reichsrat; der Einspruch des letzteren kann jedoch in der gesetzlich vorgesehenen Weise überwunden werden.

2. Ebenso wie der Haushaltsplan bedarf auch die Rechnungslegung der Genehmigung von Reichsrat und Reichstag. Art. 86 bestimmt, daß der Reichsfinanzminister über die Verwendung aller Reichseinnahmen in dem folgenden Rechnungsjahre zur Entlastung der Reichsregierung dem Reichsrat und dem Reichstag Rechnung legt. Die Reichsregierung ist demnach zur Rechnungslegung verpflichtet und bedarf der Entlastung sowohl seitens des Reichstags als auch seitens des Reichsrats. Die näheren Bestimmungen über die Rechnungsprüfung und damit auch die Grundlagen und das Verfahren für die Rechnungsabnahme sollen durch ein neues Reichsgesetz getroffen werden, das noch nicht erlassen ist; bis dahin bleibt es bei den bestehenden Bestimmungen. Ein allgemeines, die Rechnungsprüfung und Rechnungslegung regelndes Gesetz besteht noch nicht; die in den Jahren 1872, 1874, 1875 und 1877 eingebrachten Entwürfe eines solchen sind nicht verabschiedet worden; die Kontrollbefugnis wurde in den Jahren von 1868 bis 1910 dem Rechnungshof alljährlich durch besondere Gesetze, im Jahre 1910 für die Rechnungsjahre 1909 bis 1914 durch das Reichskontrollgesetz vom 21. März 1910 (RGBl. S. 521) und im Jahre 1915 für die Rechnungsjahre 1915 bis 1919 durch das Reichskontrollgesetz vom 4. April 1914 (RGBl. S. 215) zugesprochen; daneben führte das Gesetz, betreffend die Kontrolle der Kriegsrechnungen, vom 21. März 1921 (RGBl. S. 439) eine vereinfachte Kontrolle der Kriegsrechnungen unter Befreiung von der Prüfung und Entlastung durch den Rechnungshof ein. Hiernach erfolgt, im einzelnen geregelt durch die Vorschrift des preußischen Gesetzes vom 27. März 1872 betreffend die Einrichtung und Befugnis der Preußischen Oberrechnungskammer (Ges.-Samml. S. 78), die Rechnungskontrolle für das Reich durch die Preußische Oberrechnungskammer unter der Benennung „Rechnungshof des Deutschen Reichs"; der Rechnungshof ist eine früher dem Kaiser, jetzt dem Reichspräsidenten unmittelbar untergeordnete, der Reichsregierung und Reichsverwaltung gegenüber selbständige Behörde, der den Behörden der Reichsverwaltung Rechenschaft abverlangt und das Ergebnis seiner Prüfung dem Reichstag und dem Reichsrat vorlegt; er steht somit in unmittelbarer Beziehung zum Reichstag und Reichsrat. Der Rechnungshof ist berufen, die Rechnungen zu prüfen, durch die die Ausführung des Reichshaushalts und der sämtlichen Unterlagen, auf denen derselbe beruht, dargetan wird; ferner obliegt ihm die Kontrolle über Vorräte, Materialien und über das gesamte Eigentum des Deutschen Reichs überhaupt. Die Tätigkeit des Rechnungshofs ist eine dreifache; nämlich die eigentliche Rechnungskontrolle, d. h. die rechnerische Prüfung und Feststellung der Kassenrechnungen nebst den dazugehörigen Belegen, die Kontrolle der Verwaltung, d. h. die Prüfung, ob bei der Verwendung der Einnahmen und der Eigentumsverwaltung des Reichs nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften sowie den maßgebenden Verwaltungsgrundsätzen verfahren worden ist, und schließlich die Kontrolle der etatsmäßigen Finanzwirtschaft, d. h. die Prüfung, ob und inwieweit die Ver-

waltung dem Etatsgesetz gemäß geführt worden ist. Der Rechnungshof bereitet ferner die endgültige Legung und Abnahme der Rechnung über den gesamten Reichshaushalt vor und unterbreitet die geprüfte Rechnung über den Jahreshaushalt des Reichs nebst seinen Bemerkungen dem Reichstag und Reichsrat. Diese erteilen ihre Entlastung jeder besonders; die Entlastung kann nur verweigert werden, wenn begründete Ausstellungen gegen die Rechnungslegung gemacht werden. Eine etwaige Verweigerung des Reichsrats kann in der üblichen Weise ersetzt werden, da auch die Rechnungslegung ein gesetzgeberischer Akt ist. Die Rechtswirkungen der erteilten Entlastung sind privatrechtliche und staatsrechtliche; privatrechtlich haben sie die Wirkung einer rechtsgültig erteilten Quittung, staatsrechtlich bedeuten sie für dieses Gebiet die Entlastung des Reichskanzlers und der zuständigen Reichsminister von der ihnen obliegenden staatsrechtlichen Verantwortung, die sich in der Anklage vor dem Staatsgerichtshof äußern kann*).

3. Bezüglich der Anleihen bestimmt Art. 87, daß im Wege des Kredits Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden dürfen. Eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Reichs dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen. — Eine besondere Art der Beschaffung von Geldmitteln im Wege des Kredits bilden die Schatzanweisungen, die zur vorübergehenden Verstärkung der Betriebsfonds der Reichskasse ausgegeben werden im Hinblick auf die bestimmt vorgesehenen Einnahmen; sie haben nur den Charakter eines Kassenvorschusses, einer Diskontierung der im Laufe des Etatsjahrs zu erwartenden Einnahme. Da aber auch sie „im Wege des Kredits" beschafft werden, so bedarf die Regierung auch für sie der gesetzlichen Ermächtigung, die gewöhnlich in Verbindung mit dem Etatsgesetz im notwendigen Umfange erteilt wird. Die gleichen Bestimmungen wie für eine Anleihe gelten auch für die Übernahme einer Bürgschaft durch das Reich.

§ 33. Staatshaushalt und Rechnungslegung in den Ländern.

1. Das Etatswesen, die Aufnahme von Anleihen und die Rechnungslegung sind in den Ländern im wesentlichen nach den gleichen Grundsätzen geregelt wie im Reiche. Im einzelnen enthalten aber die Landesverfassungen eine Reihe von Sondervorschriften, die insbesondere die Stellung der Regierungen zur Bewilligung von Ausgaben durch die Volksvertretung und die Finanzwirtschaft im Falle des Nichtzustandekommens eines

*) Zurzeit ist der Entwurf einer Reichshaushaltsordnung in Vorbereitung, welcher die bisher fehlende allgemeine gesetzliche Unterlage für den Reichshaushalt, die Rechnungsprüfung usw. geben soll; dieser Entwurf schließt sich an die bereits früher vorgelegten Entwürfe an und will in seinen 5 Abschnitten: Aufstellung des Haushaltsplans, Ausführung desselben, Kassenführung und Rechnungslegung, Rechnungsprüfung und Rechnungshof eine abgeschlossene gesetzliche Regelung des gesamten Haushaltsrechts schaffen. Für die Prüfung der Rechnung des Rechnungsjahres 1920 fehlt es zurzeit noch an einer gesetzlichen Grundlage, da das vorerwähnte Kontrollgesetz nur bis einschließlich 1919 gilt.

Etatsgesetzes anders als im Reiche regeln. In mehreren Staaten (Bayern, Sachsen, Thüringen, Württemberg) ist die Stellung der Landesregierung gegenüber einem Landtagsbeschluß, der neue oder größere Ausgaben, als sie der Entwurf vorsieht, bewilligt, dadurch gestärkt, daß die Regierung die nochmalige Beschlußfassung hierüber verlangen kann; diese erneute Beschlußfassung soll in der Regel nicht früher als 14 Tage nach Stellung des Verlangens der Regierung erfolgen, und der erste Beschluß wird in einigen Ländern (Bayern, Thüringen und Württemberg) hinfällig, wenn er bei der nochmaligen Beratung nicht eine besondere Mehrheit findet. In Anhalt, Lübeck und ähnlich auch in Lippe und Mecklenburg-Schwerin stehen sich bei der Festsetzung des Etats Volksvertretung und Regierung als gleichberechtigte Körperschaften gegenüber, d. h. es ist Übereinstimmung beider zur Verabschiedung des Etatsgesetzes erforderlich. In Preußen ist der Landtag im Rechte der Festsetzung des Haushalts dadurch beschränkt, daß er Ausgaben, die über den Voranschlag der Regierung hinausgehen, nur mit Zustimmung des aus Vertretern der Provinzen bestehenden Staatsrats beschließen kann. — Volksbegehren über den Haushaltsplan sind wie im Reiche auch in den Ländern regelmäßig nicht zugelassen. — In Abweichung von den im Reiche geltenden Grundsätzen ist in den meisten Landesverfassungen eine besondere Regelung für den Fall vorgesehen, daß der Haushaltsplan nicht rechtzeitig zustande kommt, und es sind den Regierungen besondere Vollmachten zur Weiterführung der Finanzverwaltung ohne Etatsgesetz gegeben, die im einzelnen verschieden formuliert sind.

In Anhalt können in den Haushalt Einnahmen und Ausgaben, die im Entwurf nicht vorgesehen sind, oder Erhöhungen von Einnahme- und Ausgabeposten über die Höhe des vom Staatsrat (der Regierung) vorgeschlagenen Betrages vom Landtag ohne Zustimmung des Staatsrats (der Regierung) nicht eingesetzt werden. Geschieht dies dennoch, so sind die Ansätze nur in der vom Staatsrat genehmigten Höhe gültig (§ 46 der Landesverfassung). — Wenn der Haushalt nicht zustande kommt, ist der Staatsrat (die Regierung) ermächtigt, bis zum Inkrafttreten die bisherigen Steuern und sonstigen Abgaben zu erheben sowie alle Ausgaben zu leisten, die zur Erhaltung gesetzlich bestehender Einrichtungen oder zur Durchführung gesetzlich beschlossener Maßnahmen erforderlich sind, ferner die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Staates zu erfüllen und Bauten und Beschaffungen fortzusetzen, für die durch den Haushalt des Vorjahrs bereits Bewilligungen stattgefunden haben (§ 45).

In Baden liegt die Bewilligung des Etats (Finanzgesetzes) lediglich beim Landtag; hier ist es zugelassen, den Staatsvoranschlag statt für eine Sitzungsperiode auch für zwei Sitzungsperioden zu erlassen (§ 31). Die alten Steuern und Abgaben dürfen nach Ablauf der Bewilligungszeit noch 6 Monate forterhoben werden, wenn der Landtag aufgelöst wird, ehe ein Finanzgesetz zustande kommt (§ 36).

Nach der bayrischen Verfassung sind Beschlüsse des Landtags, die eine Erhöhung der Ausgaben des Haushaltsplans oder eine Einstellung neuer Ausgaben bewirken, auf Verlangen des Gesamtministeriums erneut

zu beraten, und zwar ohne Zustimmung des Ministeriums nicht vor Ablauf von 14 Tagen; der erste Beschluß bleibt wirksam, wenn er bei der erneuten Beratung von mindestens zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder bestätigt wird (§ 81). — Kommt der Haushalt nicht rechtzeitig in seinem ganzen Umfange zustande, so setzt alsbald das Gesamtministerium einen vorläufigen Haushalt fest, der der Haushaltsführung bis zum Zustandekommen des endgültigen Haushaltsplans zugrunde zu legen ist; in diesen vorläufigen Haushaltsplan sind die Ausgaben, über die in der Tagung bereits endgültig beschlossen worden ist, ferner aus dem noch nicht abgeschlossenen Teil des Gesamthaushaltsplans alle gesetzlich erforderlichen und als dringend erkannten notwendigen Ausgaben aufzunehmen. In solchem Falle können durch vorläufige Neuanordnung des Gesamtministeriums die bisher erhobenen Steuern im bisherigen Umfange bestätigt, Zuschläge, die zur Deckung der im vorläufigen Haushaltsplan festgelegten Ausgabesumme erforderlich sind, weiter erhoben werden (§ 80).

In Bremen wird der Haushaltsplan durch Beschluß der Bürgerschaft festgestellt; die Vorprüfung und Aufstellung desselben obliegt einem aus Vertretern der Bürgerschaft und des Senats bestehenden gemeinschaftlichen Ausschuß, der Finanzdeputation; ohne Zustimmung dieser Finanzdeputation kann die Bürgerschaft Ausgaben im Etatsentwurf weder erhöhen noch neu einsetzen (§ 63, 62); die Finanzdeputation führt ferner die Aufsicht über die Verwaltung des Staatsvermögens und die Finanzwirtschaft des Staates und kann kraft Übertragung seitens der Bürgerschaft Nachbewilligungen auf den Haushalt usw. beschließen. Bei nicht rechtzeitiger Fertigstellung des Etats kann sie, vorbehaltlich der Beschlüsse der Bürgerschaft, dem Senat die zur Weiterführung der Verwaltung erforderlichen Mittel zur Verfügung stellen (§ 62). Die wirtschaftlichen Unternehmungen des Staates werden ungeachtet ihrer Eingliederung in den Etat finanziell selbständig verwaltet (§ 65).

Auch in Hamburg geschieht die Genehmigung des Haushaltsplans und etwaiger Nachforderungen durch Beschluß der Bürgerschaft (Art. 61); zur Bewilligung kleiner oder dringlicher Ausgaben ist auch der von der Bürgerschaft gebildete Bürgerausschuß zuständig (Art. 32).

Nach der hessischen Verfassung liegt das Recht der Bewilligung des Staatsvoranschlags in der Hand des Landtags. Wenn der Staatsvoranschlag vor Beginn des Rechnungsjahres nicht zustande kommt, kann durch besonderes Gesetz der alte Staatsvoranschlag auf das folgende Rechnungsjahr oder einen kürzeren Zeitraum erstreckt werden; auch dürfen in solchem Falle die Steuern usw. noch 6 Monate nach Ablauf des Rechnungsjahres erhoben werden; ferner dürfen in diesem Falle bis zum Inkrafttreten des neuen Finanzgesetzes alle Ausgaben geleistet werden, die zur Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen oder zur Erhaltung gesetzlicher Einrichtungen oder zur Durchführung gesetzlich beschlossener Maßnahmen geleistet, früher bewilligte Bauten und Beschaffungen fortgesetzt werden; soweit die laufenden Einnahmen hierfür nicht ausreichen, dürfen die erforderlichen Mittel durch Ausgabe von Schatzanweisungen oder Staatswechseln beschafft werden (Art. 54, 55). In dringenden Fällen kann die Regierung von dem zuständigen

Ausschuß des Landtags (Finanzausschuß) mit Dreiviertelmehrheit zu Ausgaben ermächtigt werden, wenn die Einberufung des Landtags unmöglich ist oder der Bedeutung der Angelegenheit nicht entsprechen würde (Art. 56). In Abweichung von dem Grundsatz, daß Staatsanleihen nur durch Gesetz beschlossen werden können, ist weiter bestimmt, daß bei drohender Gefahr in dringenden Fällen die Aufnahme von Geldern ohne Zustimmung des Landtags auf dem Wege des Staatskredits erfolgen kann, wenn die Einberufung des Landtags oder die Beratung mit dem zuständigen Ausschuß unmöglich ist (Art. 57).

In Lippe ist der Landtag ohne Zustimmung des Landespräsidiums (der Landesregierung) nicht berechtigt, Einnahmen oder Ausgaben zu erhöhen oder neu einzusetzen (Art. 48); im Falle des Nichtzustandekommens der Landkassenordnung (des Etats) kann das Landespräsidium Steuern und Abgaben wie im Vorjahre weiter erheben und alle Ausgaben leisten, die nach den gesetzlichen Bestimmungen, nach rechtlichen Verpflichtungen und nach den Beschlüssen des Landtags erforderlich sind (Art. 4).

In Lübeck ist die Festlegung des Haushaltsplans Gegenstand der gemeinschaftlichen Wirksamkeit des Senats und der Bürgerschaft mit der Maßgabe, daß den durch besonderen „Rats- und Bürgerschluß" bewilligten Einnahmen und Ausgaben die Genehmigung einseitig weder vom Senat noch von der Bürgerschaft versagt werden darf (Art. 42, 7). Bestimmungen über das Verfahren beim Nichtzustandekommen des Etats enthält diese Verfassung nicht.

In Mecklenburg-Schwerin kann der Landtag im Entwurf des Haushaltsplans ohne Zustimmung des Staatsministeriums Ausgaben nicht einsetzen oder erhöhen (§ 79). Wenn der Haushaltsplan nicht rechtzeitig fertiggestellt werden kann, können die im Vorjahre bewilligten Einnahmen noch für 3 Monate weiter erhoben werden (§ 79).

Die oldenburgische Verfassung bestimmt, daß der Landtag seine Zustimmung zur Forterhebung bestehender Steuern und Abgaben nicht verweigern darf, soweit diese zur Deckung von Ausgaben erforderlich sind, die auf reichs- oder landesgesetzlicher oder auf privatrechtlicher Verpflichtung beruhen (§ 84). Wird das Finanzgesetz nicht rechtzeitig fertig, so können die direkten Steuern und Abgaben noch 6 Monate weiter erhoben werden, die Forterhebung der indirekten Steuern und Abgaben ist durch eine Frist nicht beschränkt (§ 85). In dringenden und unvorhergesehenen Fällen kann das Staatsministerium die zur Deckung des Bedürfnisses erforderlichen Ausgaben vorläufig verfügen (§ 88).

Die preußische Verfassung bestimmt, daß, wenn der Landtag Ausgaben beschließen will, die über den vom Staatsministerium vorgesehenen oder bewilligten Betrag hinausgehen, die Zustimmung des Staatsrats erforderlich ist; wird diese nicht gegeben, so ist der Beschluß des Landtags nur wirksam, soweit er mit dem Vorschlage oder der Bewilligung des Staatsministeriums übereinstimmt; ein Volksentscheid ist hier nicht zugelassen (Art. 42). Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt, können aber in besonderen Fällen auch für längere Zeit bewilligt werden (Art. 63). Das Finanzwesen der ertragswirtschaftlichen Staatsunter-

nehmungen (Bergwerke usw.) kann durch Gesetz abweichend gestaltet werden (Art. 69). Ist bis zum Schluß des Rechnungsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht gesetzlich festgestellt, so ist das Staatsministerium ermächtigt, alle Ausgaben zu leisten, die zur Erhaltung gesetzlich bestehender Einrichtungen oder zur Durchführung gesetzlich beschlossener Maßnahmen erforderlich sind, um die rechtlichen Verpflichtungen des Staates zu erfüllen; es ist ferner berechtigt, früher etatsmäßig bewilligte Bauten, Beschaffungen usw. fortzusetzen sowie frühere Beihilfen zu Bauten usw. zu gewähren; auch kann es, soweit die ordentlichen Einnahmen hierzu nicht ausreichen, Schatzanweisungen bis zur Höhe von einem Viertel der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplans für je 3 Monate ausgeben (Art. 64). Beschlüsse des Landtags, welche Mehrausgaben des Haushaltsplans in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, müssen zugleich Bestimmungen über die Deckung dieser Mehrausgaben treffen (Art. 66). Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Finanzministers, die nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden darf; Überschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben müssen im nächsten Rechnungsjahr dem Landtag zur nachträglichen Genehmigung unterbreitet werden (Art. 67).

In Sachsen entscheidet der Landtag allein über das Etatsgesetz, jedoch sind Beschlüsse des Landtags, durch welche die Ausgaben erhöht werden, auf Antrag des Gesamtministeriums zu wiederholen (Art. 43). Wenn der neue Staatshaushalt vor Ablauf des Rechnungsjahres nicht verabschiedet worden ist, so ist das Staatsministerium ermächtigt, die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Staates zu erfüllen, die Verwaltung fortzuführen und zu diesem Zweck die nötigen Ausgaben zu leisten, ferner die bisherigen Steuern und Abgaben weiter zu erheben und kurzfristige Darlehen aufzunehmen (Art. 44). Erfordern nicht vorhergesehene dringende Umstände schleunige finanzielle Maßnahmen, zu denen die Zustimmung des Landtags nicht rechtzeitig eingeholt werden kann, so kann das Staatsministerium möglichst nach Anhörung des „Zwischenausschusses" des Landtags die zur Deckung des Bedarfs unumgänglichen Maßnahmen anordnen und nötigenfalls auch ein kurzfristiges Darlehen aufnehmen; die getroffenen Maßnahmen sind dem Landtage alsbald zur verfassungsmäßigen Genehmigung vorzulegen (Art. 46).

Nach der thüringischen Verfassung müssen Beschlüsse des Landtags, die eine Erhöhung der Ausgaben bewirken, auf Verlangen der Regierung neu beraten werden; der erste Beschluß bleibt in Kraft, wenn er bei der erneuten Beratung von der Mehrzahl der gesetzlichen Zahl der Abgeordneten bestätigt wird (§ 56). Beschlüsse des Landtags, welche Mehrausgaben außerhalb des Haushaltsplans in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, müssen zugleich bestimmen, wie diese Mehrausgaben gedeckt werden (§ 56 a). Ist zu Beginn des Rechnungsjahrs der neue Haushaltsplan nicht fertig geworden, so ist die Landesregierung bis zu seinem Inkrafttreten ermächtigt, die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Staats zu erfüllen, auf Grund des letzten Haushaltsplans die Verwaltung fortzuführen und die bisherigen Landessteuern und Abgaben noch weiter zu

erheben sowie Schatzanweisungen oder Schatzwechsel auszugeben, soweit die ordentlichen Ausgaben nicht ausreichen (§ 57).

Auch nach der württembergischen Verfassung sind Beschlüsse des Landtags, Ausgaben des Voranschlags zu erhöhen oder neu einzusetzen, auf Verlangen des Staatsministeriums einer wiederholten Beratung zu unterziehen. Der Beschluß ist nur gültig, wenn mindestens zwei Drittel der anwesenden Mitglieder zustimmen (§ 49). Die auf ein Rechnungsjahr beschlossenen Abgaben dürfen nach dessen Ablauf noch für 3 Monate weiter erhoben werden, wenn das Staatshaushaltsgesetz nicht rechtzeitig zustande kommt (§ 50).

2. Während im Reiche die einheitlichen gesetzlichen Grundlagen über die Aufstellung und Ausführung des Etats, die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung noch nicht ergangen sind, bestehen in den größeren Ländern bereits seit längerem diese gesetzlichen Vorschriften; in Preußen sind es die Gesetze betreffend die Oberrechnungskammer vom 27. März 1872 und betreffend den Staatshaushalt vom 11. Mai 1898, in Bayern die Bekanntmachung über Aufstellung und Vollzug des Staatsbudgets vom 23. Juni 1907 und die Verordnung über das Finanzabrechnungswesen vom 11. Januar 1826; in Sachsen die Gesetze betreffend die Oberrechnungskammer vom 30. Juni 1904 und betreffend den Staatshaushalt vom 1. Juni 1904, in Baden die Gesetze betreffend die Oberrechnungskammer vom 24. August 1876 (abgeändert durch die Gesetze vom 29. Januar 1884 und 28. Juli 1888) und über den Staatsvoranschlag vom 24. Juli 1888, in Hessen die Gesetze betreffend die Oberrechnungskammer und die Verwaltung des Staatshaushalts vom 27. Juli 1900, in Braunschweig das Gesetz über die Errichtung eines Haushaltsamts und einer Rechnungskammer vom 29. Dezember 1919 und in Lübeck die Gesetze betreffend den Staatshaushalt vom 23. September 1908 und 8. Dezember 1915 und das Gesetz betreffend Überwachung des Kassen- und Rechnungswesens vom 30. März 1910.

§ 34. Das Post- und Telegraphenwesen.

Das Post- und Telegraphenwesen des Reichs ist durch Art. 88 der neuen Reichsverfassung nunmehr ausschließlich Sache des Reichs geworden; zwar hat auch die frühere Reichsgesetzgebung erklärt, daß das Post- und Telegraphenwesen für das gesamte Gebiet des Deutschen Reichs als einheitliche Staatsverkehrsanstalt eingerichtet und verwaltet wird, aber von der reichsgesetzlichen Regelung waren in Beachtung der Bayern und Württemberg eingeräumten Sonderrechte diese beiden Staaten ausgenommen; diesen Staaten gegenüber beschränkten sich die Rechte des Reichs auf die Gesetzgebung über die Vorrechte der Post und Telegraphie, über die rechtlichen Verhältnisse beider Anstalten zum Publikum, über die Portofreiheiten und das Post- und Telegraphentaxwesen, jedoch ausschließlich der internen reglementarischen und Tarifbestimmungen dieser Länder; dem Reiche stand aber die Regelung des Post- und Telegraphenwesens mit dem Ausland zu, mit Ausnahme des eigenen unmittelbaren Verkehrs Bayerns und Württembergs mit seinen ausländischen Nachbarstaaten.

Nunmehr ist das gesamte Post-, Telegraphen-, Fernsprech- und Postscheckwesen, d. h. die gesamte öffentliche Einrichtung, welche die Beförderung von Sachen und die Übermittlung von Nachrichten zum Gegenstand hat, ausschließliche Verkehrsanstalt des Reichs, und zwar nicht als kaufmännischer oder Gewerbebetrieb des Reichs, sondern ein Teil der Reichsverwaltung. Äußerlich kommt die postalische Einheit im Reich dadurch zum Ausdruck, daß nun die Postwertzeichen im ganzen Reiche gleich sind. Zur Durchführung der vollen Einheit wurde anschließend an Art. 88 in den Übergangsbestimmungen (Art. 170) die Verreichlichung der Post- und Telegraphenverwaltung in Bayern und Württemberg, ihr Übergang auf das Reich bis 1. April 1921 vorgeschrieben, nötigenfalls nach Entscheidung etwaiger Differenzen durch den Staatsgerichtshof; dieser Übergang ist mit Wirkung vom 1. April 1920 auf Grund vorheriger Staatsverträge durch das Gesetz vom 27. April 1920 (RGBl. S. 643) vollzogen; hiernach erhielt Bayern für die Übertragung der Verwaltung und des Eigentums der bayrischen Posten und Telegraphen eine Vergütung von 620 Millionen Mark, Württemberg eine solche von 250 Millionen Mark zugesprochen. Die Tilgung dieser Beträge ist näherer Vereinbarung vorbehalten; einstweilen werden sie mit 4½ Prozent vom Reiche verzinst. — Die Post- und Telegraphenverwaltung wird für das ganze Reich durch den Reichspostminister und das Reichspostministerium geführt, dem die 45 Oberpostdirektionen unterstehen. diesen sind die Post-, Telegraphen-, Fernsprech- und Postscheckämter unterstellt.

Die Verordnungen, welche Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Verkehrseinrichtungen festsetzen, werden — soweit nicht reichsgesetzliche Regelung notwendig ist — nunmehr ausschließlich von der Reichsregierung erlassen; die Ausübung des Verordnungsrechts kann die Reichsregierung dem Reichspostminister übertragen. Mit Rücksicht auf die Bedeutung, die diese Verordnung für die wirtschaftlich so verschiedenen Verhältnisse der Länder hat, und um den Kennern der Landesverhältnisse Gelegenheit zur Mitwirkung zu geben, ist bestimmt, daß für diese Verordnungen die Zustimmung des Reichsrats notwendig ist; sie ist auch für die Übertragung der Verordnungsbefugnis auf den Reichspostminister unentbehrliche Voraussetzung. Zur beratenden Mitwirkung in Angelegenheiten des Post-, Telegraphen- und Fernsprechverkehrs und der Tarife ist ein Beirat vorgesehen, über dessen Zusammensetzung und Tätigkeit die Reichsregierung mit Zustimmung des Reichsrats die näheren Bestimmungen trifft.

Die grundlegende Verordnung für das Postwesen ist die Postordnung vom 28. Juli 1917 (RGBl. S. 763). Die Post-, Telegraphen- und Fernsprechgebühren sind — im Gegensatz zu den im Verordnungswege geregelten Eisenbahngebühren — gesetzlich festgesetzt, diese Gesetze haben in der letzten Zeit verschiedene Umänderungen erfahren; zurzeit haben sie ihre Grundlage im Gesetz über Postgebühren vom 22. März 1921 (RGBl. S. 237), im Gesetz über die Telegraphen- und Fernsprechgebühren vom 6. Mai 1920 (RGBl. S. 894) nebst der Änderung dazu im Gesetz vom 22. März 1921 (RGBl. S. 243), die Postscheckgebühren im Gesetz vom 26. März 1914 (RGBl. S. 85) mit den Änderungen vom 30. Mai 1917 (RGBl. S. 469), vom 25. März 1918 (RGBl. S. 149), vom 8. September

1919 (RGBl. S. 1522) und vom 26. März 1921 (RGBl. S. 247). Die früher abgeschlossenen internationalen Verträge über den Weltpostverein, die Telegraphenunion und den Funkverkehr sind durch Art. 282 u. ff. des Friedensvertrags wieder in Geltung gesetzt, aber das Fortbestehen der Verträge ist an die in die Souveränität Deutschlands eingreifende Bedingung geknüpft, daß Deutschland sich von vornherein künftigen Abmachungen zwischen den Ententemächten und anderen Staaten unterwerfen soll, ohne auf den Inhalt der Bestimmungen Einfluß zu nehmen.

§ 35. Die Eisenbahnen und Wasserstraßen.

Von ganz besonderer Bedeutung für unser Wirtschaftsleben ist die in den Artikeln 89 u. ff. ausgesprochene Vereinheitlichung des Verkehrs durch Übernahme der Eisenbahnen und Wasserstraßen auf das Reich. Nachdem in den allgemeinen Bestimmungen über die Zuständigkeit (Art. 7 Ziffer 19) dem Reiche die Gesetzgebung über Eisenbahnen und Schiffahrt zuerkannt worden ist, bestimmen in weiterer Durchführung dieses Grundsatzes die Art. 89 und 97, daß es Aufgabe des Reichs ist, die dem allgemeinen Verkehr dienenden Eisenbahnen und Wasserstraßen in sein Eigentum zu übernehmen und als einheitliche Verkehrsanstalt zu verwalten. Der allgemeine Verkehr ist Reichssache geworden. Bisher waren die Einzelstaaten Besitzer der Eisenbahnen wie der Wasserstraßen und besaßen die Verkehrshoheit innerhalb ihres Gebiets, nur sollten sie nach Art. 48 der alten Reichsverfassung verpflichtet sein, die Eisenbahnen „im Interesse des allgemeinen Verkehrs wie ein einheitliches Netz zu verwalten und zu diesem Behufe auch die neu herzustellenden Bahnen nach einheitlichen Normen anlegen und ausrüsten zu lassen"; nunmehr ist die Eisenbahnhoheit in vollem Umfange auf das Reich übergegangen.

Mit den nunmehr Gesetz gewordenen Bestimmungen geht die neue Verfassung wesentlich über den ersten Entwurf hinaus, dessen Ziel ein recht bescheidenes war. Nach Art. 90 des Entwurfs sollte das Reich die Eisenbahnen und Wasserstraßen nur in seine Verwaltung übernehmen, die Übernahme selbst „nur im Wege des Vertrages gegen Entschädigung erfolgen". Weder war von einem Übergang in das Eigentum des Reichs die Rede, noch in Konsequenz dieser Bestimmung von einer Enteignungsbefugnis des Reichs. Eine Vereinheitlichung des deutschen Verkehrswesens, die in ihrer wichtigsten Voraussetzung: der Besitzergreifung der Bahnen durch das Reich, auf den guten Willen des abtretenden Kontrahenten angewiesen blieb, bedeutete die Verschiebung der Durchführung auf vielleicht lange Zeit und — was noch viel bedenklicher erschien — die Gefahr einer Überspannung der Übergabebedingungen, die dem ganzen Plane von vornherein gefährlich werden und seiner praktischen Durchführung die größten Schwierigkeiten bereiten mußte. Die darin liegende Gefahr hat der Verfassungsausschuß rechtzeitig erkannt und in gründlicher Umgestaltung des ursprünglichen Entwurfs dafür gesorgt, daß der Gedanke der Verkehrsvereinheitlichung lebensfähige Wirklichkeit werden konnte.

Die Eisenbahnen und Wasserstraßen des allgemeinen Verkehrs gehen kraft Gesetzes auf das Reich über. Zwar soll nach der Verfassung zunächst versucht werden, zu einem gütlichen Einvernehmen über die Bedingungen der Übernahme zu gelangen; versagt aber die Möglichkeit gütlicher Einigung, so soll über die Bedingungen der Übernahme und die den

Ländern zu bewilligenden Entschädigungen der Staatsgerichtshof entscheiden; gleichzeitig wurde auch ein äußerster Termin für den Übergang gesetzt, nämlich der 1. April 1921. Die Entscheidung des Staatsgerichtshofs sollte erfolgen, wenn nicht bis zum 1. Oktober 1920 eine Verständigung zwischen dem Reich und dem Bundesstaat erzielt worden (Art. 171).

1. Der Anrufung des Staatsgerichtshofs hat es bezüglich der Eisenbahnen nicht bedurft, der Übergang der Eisenbahnen auf das Reich kam im Wege der Verständigung und durch Staatsverträge zwischen dem Reich und den beteiligten Ländern Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen und Oldenburg zustande, die durch Reichsgesetz vom 4. Mai 1920 (RGBl. S. 773) genehmigt wurden.

Bei der Abfindung der Länder kamen als Wertmesser für den Eisenbahnbesitz das Anlagekapital (Buchwert) und der Ertragswert (kapitalisierter Betriebsüberschuß) in Betracht. Die deutschen Staatseisenbahnen hatten vor dem Kriege eine sehr verschieden hohe Rente (Betriebsüberschuß in Prozenten des Anlagekapitals) abgeworfen. Die Rente betrug z. B. für das Rechnungsjahr 1913 in Preußen-Hessen 6,51, in Baden 4,76, in Sachsen 4,72, in Württemberg 3,18, in Baden 4,26, in Mecklenburg 6,41, in Oldenburg 8,51. Daraus ergab sich für Württemberg und Baden ohne weiteres das Verlangen, nicht den Ertragswert, sondern den höheren Buchwert der Abfindung zugrunde zu legen, während für die übrigen Länder, insbesondere für Preußen, die Grundlage des Buchwerts nicht ausreichend schien. Staatsvertrag und Gesetz trugen diesen Verschiedenheiten dadurch Rechnung, daß sie dem einzelnen Lande ein Wahlrecht einräumen, ob es den Betrag des Anlagekapitals nach dem Stande vom 31. März 1920 oder das arithmetische Mittel aus diesem Anlagekapital und dem Ertragswert der Rechnungsjahre 1909 bis 1913 beanspruchen will. Zu der hiernach wahlweise gewährten Abfindung erhalten ferner alle Eisenbahnländer den Ersatz der in den Rechnungsjahren 1914 bis 1919 einschließlich entstandenen Fehlbeträge, also gewissermaßen den Ersatz der Kriegs- und Nachkriegsverluste der Staatseisenbahnen, ein Zugeständnis, dem sich das Reich aus Billigkeitsgründen nicht entziehen konnte; denn nach Abgabe ihres Eisenbahnbesitzes fehlt den Ländern die Möglichkeit, diese Verluste je wieder durch bessere Erträgnisse späterer Jahre auszugleichen. Die tatsächliche Gesamthöhe dieser Abfindung ist auf rund 40 bis 43 Milliarden Mark zu schätzen, während sich das statistische Anlagekapital der deutschen Staatseisenbahnen am 31. März 1918 auf rund 19½ Milliarden Mark belief. Vom Standpunkt der Länder ist deshalb die Lösung als sehr günstig zu bezeichnen. Die Abfindungssumme deckt nicht nur die gesamten fundierten und nichtfundierten Staatsschulden der Eisenbahnländer, sondern gibt ihnen darüber hinaus noch ein hohes Forderungsrecht gegen das Reich. Für das Reich andererseits erschien die hohe Abfindungssumme deshalb noch erträglich, weil weder eine Bezahlung der Schuldsumme oder die Ausgabe von Schuldverschreibungen, die den schon erschütterten Kapitalmarkt weiter geschwächt hätten, in Frage kommt, noch die von einzelnen Ländern, insbesondere von Bayern geforderte Beteiligung der Länder an den Überschüssen aus dem Reichseisenbahnbetrieb zugebilligt worden ist. Die für das einzelne Land ermittelte Abfindungssumme wird nach dem Staatsvertrage zum Teil durch Schuldübernahme getilgt, der Rest wird gestundet. Übernommen werden vom Reiche ohne weiteres, und zwar mit Wirkung vom 1. April 1920 ab, die schwebenden Schulden der Eisenbahnländer, wodurch sich die schwebende Reichsschuld entsprechend erhöht. Die fundierten Staatsschulden sind auf Verlangen des einzelnen Landes in der Weise zu übernehmen, daß nach Wahl des Landes entweder das Reich alleiniger Schuldner wird, oder daß neben dem als Hauptschuldner haftenden Reich das Land als selbstschuldnerischer Bürge haftet. Den Ländern, die eine Abfindung nach dem Anlagekapital wählen und somit einen geringeren Ausgleich für die Steigerung des Sachwertes erhalten als die unter Mitberücksichtigung des Ertragswertes abgefundenen Länder, ist dabei eine Kapitalisierung der Jahreszinsen zu 4½ Prozent zugesichert, während der Prozentsatz bei den übrigen Ländern 4 Prozent beträgt. Der durch Schuldübernahme nicht gedeckte Rest der Abfindung wird gestundet und mit 4½ bzw.

4 Prozent verzinst, je nachdem das betreffende Land lediglich mit dem Anlagekapital oder unter Mitberücksichtigung des Ertragswertes abgefunden ist. Das Reich erteilt den Ländern über diesen Rest der Abfindung Schuldscheine. Der dem Reich aus der Übernahme der fundierten Staatsschulden und der Stundung der Restsumme erwachsende Zinsen- und Tilgungsdienst ist an erster Stelle aus den Rohüberschüssen der Reichseisenbahnverwaltung (Überschüsse der ordentlichen Einnahmen über die fortdauernden Ausgaben) zu bewirken.

2. Mit dem Übergang der Eisenbahnen gehen an das Reich ferner über die Enteignungsbefugnis und die staatlichen Hoheitsrechte, die sich auf das Eisenbahnwesen beziehen (z. B. die Eisenbahnpolizei). Da diese Rechte juristisch verwickelt sind, ist bestimmt, daß über ihren Umfang im Streitfall der Staatsgerichtshof entscheidet (Art. 90). — Die Verwaltung der so übernommenen Eisenbahnen ist durch die vorläufige Verwaltungsordnung vom 26. April 1920 (RGBl. S. 797) geregelt, und zwar dahin, daß unter dem Reichsverkehrsminister das Reichsverkehrsministerium als Zentralbehörde und Zweigstellen des Reichsverkehrsministeriums in den vorher Eisenbahnen besitzenden Ländern bestehen. Das Reichsverkehrsministerium hat die Aufsicht, die oberste Leitung, die Etatsfestsetzung und die Verteilung der bewilligten Mittel, die allgemeine Verkehrspolitik, die Festsetzung der allgemeinen Dienstvorschriften und Personalbestimmungen sowie der einheitlichen Vorschriften für Kassen- und Rechnungswesen, für Verkehr, Betrieb und Bau sowie die politische und parlamentarische Vertretung. Im übrigen sind vorläufig die 7 Zweigstellen (Preußen-Hessen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Mecklenburg, Oldenburg) zuständig, ihnen können auch auf Antrag einer Landesregierung vom Reichsverkehrsminister Geschäfte der Landesverwaltung auf dem Gebiet des Verkehrswesens übertragen werden.

3. Hat das Reich die dem allgemeinen Verkehr dienenden Eisenbahnen eines bestimmten Gebiets in seine Verwaltung übernommen, so können innerhalb dieses Gebiets neue, dem allgemeinen Verkehr dienende Eisenbahnen nur vom Reiche oder mit seiner Zustimmung gebaut werden. Berührt der Bau neuer oder die Veränderung bestehender Reichseisenbahnanlagen den Geschäftsbereich der Landespolizei, so hat die Reichseisenbahnverwaltung vor der Entscheidung die Landesbehörden anzuhören (Art. 94). Das Reich hat somit das Monopol zum Bau und Betrieb von Eisenbahnen des allgemeinen Verkehrs.

4. Die Verordnungen, die den Bau, den Betrieb und den Verkehr der Eisenbahnen regeln, werden von der Reichsregierung mit Zustimmung des Reichsrats erlassen; damit ist ein Gegengewicht gegen ein allzu großes Bestreben nach Zentralisierung gegeben, das den Wünschen der Länder Rechnung tragen kann. Die Ausübung dieser Verordnungsbefugnis kann in Einzelfällen oder allgemein mit Zustimmung des Reichsrats dem Reichsverkehrsminister übertragen werden (Art. 91). Für die Verkehrs- und Tarifpolitik ist eine Interessentenvertretung vorgesehen; die Reichsregierung errichtet für die Eisenbahnen des Reichs Beiräte, die mit Zustimmung des Reichsrats gebildet werden und in erweitertem Umfange die Funktionen

der bisherigen Landes- und Bezirkseisenbahnräte übernehmen (Art. 93). Diese Beiräte treten an die Stelle der alten Eisenbahnbeiräte, die vor Übernahme der Staatseisenbahnen durch das Reich in verschiedenartigem Aufbau in den einzelnen Teilen des deutschen Bahnnetzes bestanden. Ihr Aufbau, ihre Zusammensetzung und Zuständigkeit werden in einer mit Zustimmung des Reichsrats ergehenden Verordnung geregelt, die zurzeit noch der Beratung des Reichsrats *) unterliegt; nach dieser Verordnung werden zur beratenden Mitwirkung in Angelegenheiten des Eisenbahnverkehrs und der Tarife 10 Bezirkseisenbahnräte und 1 Reichseisenbahnrat errichtet. Der Bezirkseisenbahnrat hat die Aufgabe, in wichtigen, die besonderen Interessen des Bezirks berührenden Fragen des Verkehrs und der Tarife Gutachten abzugeben; er soll bei wichtigen Abänderungen der Tarife usw. sowie der Fahrpläne gehört werden und kann von sich aus Anträge und Anfragen an die Eisenbahnverwaltung richten. Die Mitglieder des Bezirkseisenbahnrats werden zum Teil von den Regierungen der beteiligten deutschen Länder ernannt, zum Teil als Vertreter der hauptsächlich am Verkehr beteiligten Wirtschaftskreise (Handels-, Gewerbe-, Handwerks-, Land- und Forstwirtschaftskammern) gewählt. Der Reichseisenbahnrat hat die Aufgabe, in wichtigen, die Interessen des gesamten Reichs berührenden Fragen des Verkehrs und der Tarife Gutachten abzugeben; auch er kann in solchen Angelegenheiten von sich aus Anträge und Anfragen an die Reichseisenbahnverwaltung richten. Der Reichseisenbahnrat besteht aus einem vom Reichspräsidenten ernannten Vorsitzenden, 32 von dem Bezirkseisenbahnrat gewählten sowie 16 vom Reichswirtschaftsrat ernannten Mitgliedern nebst der jeweils gleichen Anzahl von Stellvertretern.

Die grundlegenden Verordnungen für das Eisenbahnwesen sind die Eisenbahnbau- und -betriebsverordnung vom 4. November 1904 (RGBl. S. 387), welche Verwaltungsvorschriften und Vorschriften zur Sicherung und Einheitlichkeit von Bau und Betrieb, Bahnpolizeivorschriften usw. enthält, sowie die Eisenbahnverkehrsordnung vom 23. Dezember 1908 (RGBl. 1909 S. 93), die auf Grund der Bestimmung des Handelsgesetzbuchs die rechtlichen Verhältnisse des Beförderungsvertrages zwischen Reisenden oder Versendern und der Eisenbahn enthält. Die Bestimmungen über die Beförderungsbedingungen auf den Eisenbahnen sind durch Verordnungen festgesetzt und in Tarifen niedergelegt, deren Allgemeiner Teil I von der ständigen Tarifkommission der deutschen Eisenbahnen beschlossen und durch die geschäftsführende Verwaltung (Eisenbahndirektion Berlin) herausgegeben wird; die Bekanntgabe der Tarife erfolgt jeweils durch den Deutschen Reichs- und Preußischen Staatsanzeiger und durch die Zeitung des Vereins Deutscher Eisenbahnverwaltungen; für die Gültigkeit der Tarifänderungen ist lediglich die Bekanntmachung durch den Deutschen Reichs- und Preußischen Staatsanzeiger maßgebend. — In den Tarifteilen II sind die besonderen Bestimmungen für jeden einzelnen Verkehr enthalten; ein einheitlicher Teil II für die Gesamtheit der neuen Reichseisenbahnen ist noch nicht herausgegeben, doch sind die Vorarbeiten für die

*) Reichsratsdrucksache, Tagung 1921, Nr. 105.

Erstellung einheitlicher Tarifteile II für die Gesamtheit der Reichseisenbahnen im Gange. — Die internationalen Beförderungsbestimmungen für die Eisenbahnen werden künftig im Friedensvertrag (Art. 365 bis 374) ihre Grundlagen finden, welche die Eisenbahnhoheit des Reichs in wichtigen Punkten beschränken; insbesondere müssen Güter aus den Gebieten der vormals feindlichen Länder auf deutschen Bahnen ohne weiteres und selbsttätig in der Beförderung und den Gebühren die günstigste Behandlung genießen, die Güter gleicher Art auf irgendeiner deutschen Strecke genießen; Deutschland ist auf Verlangen verpflichtet, internationale Tarife und direkte Verkehre mit den gegnerischen Mächten einzurichten u. a. m.; auch mußte es sich zur vorbehaltlosen Annahme künftiger internationaler Verkehrsvereinbarungen verpflichten, bei deren Zustandekommen es gar nicht mitgewirkt hat.

Für die künftige Finanzpolitik der Eisenbahnen bestimmt die Verfassung, daß die Reichseisenbahnen, ungeachtet ihrer Eingliederung in den allgemeinen Etat des Reichs, als ein selbständiges wirtschaftliches Unternehmen zu verwalten sind, das seine Ausgaben einschließlich Verzinsung und Tilgung der Eisenbahnschuld selbst zu bestreiten und eine Eisenbahnrücklage anzusammeln hat. Die Höhe der Tilgung und der Rücklage sowie die Verwendungszwecke der Rücklage sind durch besonderes Gesetz zu regeln (Art. 92.)

5. Neben den Reichseisenbahnen wird es auch künftig noch längere Zeit Privateisenbahnen des allgemeinen Verkehrs geben; denn nur die Staatseisenbahnen sollten bis zum 1. April 1921 auf das Reich übergehen; für die nur im geringen Umfange noch vorhandenen Privateisenbahnen allgemeinen Verkehrs bedurfte es daher noch einer Bestimmung, die auch sie der Reichsaufsicht unterstellt. Diese Vorschrift, die übrigens auch während der Übergangszeit für die noch nicht ans Reich übergegangenen Staatsbahnen galt, gibt Art. 95, der bestimmt: Eisenbahnen des allgemeinen Verkehrs, die nicht vom Reiche verwaltet werden, unterliegen der Beaufsichtigung durch das Reich. Die der Reichsaufsicht unterliegenden Eisenbahnen sind nach den gleichen, vom Reiche festgesetzten Grundsätzen anzulegen und auszurüsten. Sie sind in betriebssicherem Zustand zu erhalten und entsprechend den Anforderungen des Verkehrs auszubauen. Personen- und Güterverkehr sind in Übereinstimmung mit dem Bedürfnis zu bedienen und auszugestalten. Bei der Beaufsichtigung des Tarifwesens ist auf gleichmäßige und niedrige Eisenbahntarife hinzuwirken.

Über die Übernahme der Privateisenbahnen durch das Reich gibt die Reichsverfassung keine besonderen Vorschriften. Die vorerwähnten Bestimmungen und die Entscheidung des Staatsgerichtshofs greifen nur für die Verreichlichung der Staatsbahnen Platz. Den Weg für den Erwerb dieser Bahnen zeigt Art. 89, Abs. 2, der die Länder verpflichtet, ihre Rechte zum Erwerb der in ihnen bestehenden Privatbahnen auf Verlangen dem Reiche zu übertragen; regelmäßig enthalten die seinerzeit von den Landesregierungen an Unternehmer oder Gesellschaften erteilten Konzessionen zum Bahnbau Ankaufs-, Rückkaufs- oder Rückfallsrechte für die Landesregie-

rungen; dadurch, daß das Reich diese Rechte in gleicher Weise wie die bestehenden Staatsbahnen erwirbt, kann es auch in den Besitz der Privatbahnen gelangen.

Neben den Eisenbahnen des allgemeinen Verkehrs, die in der Zukunft dem Reiche gehören und von diesem verwaltet werden, bestehen noch Bahnen des lokalen Verkehrs, die nur den Interessen bestimmter Bezirke dienen; diese können im Eigentum der Länder oder anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften oder im Privatbesitz bleiben. Auch sie unterstehen dem Verordnungsrecht des Reichs bezüglich des Baus, des Betriebs und des Verkehrs; auch sie haben, wie alle Eisenbahnen im Reiche, den Anforderungen des Reichs auf Benutzung der Eisenbahnen zum Zwecke der Landesverteidigung Folge zu leisten.

6. In entsprechender Weise wie der Übergang der Eisenbahnen ist auch der der vorhandenen Wasserstraßen in Eigentum und Verwaltung des Reichs in der Verfassung geregelt. Eisenbahnen und Wasserstraßen sollen künftig nicht mehr als konkurrierende, sondern als einander ergänzende Einrichtungen nebeneinander bestehen und von gemeinsamer Stelle, dem Reichsverkehrsministerium, als einheitliches Verkehrsnetz verwaltet werden. Damit gehen die bisher im öffentlichen Eigentum der Länder stehenden schiffbaren Flüsse in das öffentliche Eigentum und die Verwaltung des Reichs über, insbesondere der Rhein, die Weser usw.; Elbe, Oder, Memel und Donau sind jedoch nach Art. 331 des Friedensvertrags für international erklärt; für den Verkehr auf ihnen gelten die besonderen Bestimmungen, die Art. 332 des Friedensvertrags aufführt; ferner gehen in das Eigentum und die Verwaltung des Reichs, das bisher schon den Nordostseekanal besaß, die Kanäle über, insbesondere der Großschiffahrtsweg Berlin-Stettin, der künftige Mittellandkanal, der Elbe-Trave-Kanal, der Dortmund-Ems-Kanal, der Rhein-Weser-Kanal u. a. — Nach der Übernahme der vorhandenen Wasserstraßen auf das Reich können dem allgemeinen Verkehr dienende Wasserstraßen nur noch vom Reiche oder mit seiner Zustimmung angelegt oder ausgebaut werden (Art. 97). Das Reich hat also auch hier das Monopol für Bau und Ausbau von Wasserstraßen.

Bei der Verwaltung, dem Ausbau oder dem Neubau von Wasserstraßen sind die Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit den Ländern zu wahren. Auch ist auf deren Förderung Rücksicht zu nehmen. Jede Wasserstraßenverwaltung hat sich den Anschluß anderer Binnenwasserstraßen auf Kosten der Unternehmer gefallen zu lassen. Die gleiche Verpflichtung besteht für die Herstellung einer Verbindung zwischen Binnenwasserstraßen und Eisenbahnen. Mit dem Übergang der Wasserstraßen erhält das Reich die Enteignungsbefugnis, die Tarifhoheit sowie die Strom- und Schiffahrtspolizei. Die Aufgaben der Strombauverbände in bezug auf den Ausbau natürlicher Wasserstraßen im Rhein-, Weser- und Elbgebiet sind auf das Reich zu übernehmen (Art. 97). — Diese Strombauverbände sind Genossenschaften der beteiligten Staaten zur Beschaffung der Mittel für die Verbesserung und Unterhaltung der natürlichen Wasserstraßen im Interesse der Binnenschiffahrt in den genannten Gebieten;

die Mittel werden durch Befahrungsabgaben beschafft. Verwaltungsorgane der Strombauverbände sind die Ausschüsse, die aus Vertretern der Staaten bestehen; ihnen stehen Strombeiräte zur Seite (Gesetz vom 24. Dezember 1911, RGBl. 1137).

7. Durch diese Bestimmungen werden nicht nur die Wasserstraßen, sondern auch die Wasserkräfte mit allen Rechten und Pflichten auf das Reich übertragen; gegen diese völlige Übernahme der Wasserstraßen machten sich während der Verfassungsberatungen erhebliche Widerstände der Länder geltend; die Bundesstaaten wünschten, daß die Nutzung der Wasserkräfte und die Regelung des Gemeingebrauchs der Wasserstraßen den Ländern überlassen blieben. Die hierauf gerichteten Anträge wurden abgelehnt, insbesondere weil es aus technischen Gründen unmöglich ist, die Verwaltung des Stromes für den Verkehr einerseits und die Wasserkräfte andererseits auseinanderzureißen. Zur Vermeidung von Schädigungen der einzelnen Länder soll die Bestimmung dienen, daß die Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit den Ländern vom Reiche bei seiner Wasserverwaltung zu wahren und zu fördern sind. Ähnlich wie es für Post und Eisenbahnen vorgesehen ist, ist auch hier bestimmt, daß zur Mitwirkung in Angelegenheiten der Wasserstraßen bei den einzelnen Reichswasserstraßen Beiräte der Interessenten und Beteiligten gebildet werden; das Nähere soll die Reichsregierung unter Zustimmung des Reichsrats anordnen (Art. 98). Die Übertragung auch der Wasserstraßen muß spätestens am 1. April 1921 vollzogen sein; ist bis zum 1. Oktober 1920 noch keine Übereinstimmung über die Bedingungen der Übernahme erzielt, so entscheidet der Staatsgerichtshof (Art. 171). Über die Bedingungen der Übernahme der Wasserstraßen von den Ländern auf das Reich ist bisher nur ein vorläufiges Abkommen zwischen dem Reich und den Wasserstraßen besitzenden Ländern, nämlich Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Hamburg, Mecklenburg-Schwerin, Braunschweig, Oldenburg, Anhalt, Bremen, Lübeck und Mecklenburg-Strelitz, geschlossen worden, das noch der Zustimmung der Landesregierungen und der parlamentarischen Körperschaften des Reichs und der Länder bedarf.

Nach diesem Abkommen*) gehen die dem allgemeinen Verkehr dienenden, in einem Verzeichnis näher aufgeführten Flüsse und Kanäle sowie die Seewasserstraßen, die zur Erhaltung des Fahrwassers dienenden Anlagen an der Seeküste und auf den Meeresinseln, die Seezeichen der Länder und das Lotsenwesen mit Ausnahme des Hafenlotsenwesens am 1. April 1921 auf das Reich über; bei der Feststellung des Verzeichnisses der übergehenden Binnenwasserstraßen ist davon ausgegangen worden, daß in der Regel als dem allgemeinen Verkehr dienend diejenigen Wasserstraßen angesehen wurden, welche vor dem Kriege einen durchschnittlichen Jahresverkehr von etwa 50 000 Tonnen gehabt haben. Die staatlichen Fischereien an den natürlichen Wasserstraßen verbleiben den Ländern, während die an den künstlichen Wasserstraßen an das Reich übergehen. Die Wasserkräfte der an das Reich übergehenden Wasserstraßen fallen dem Reich zu, jedoch bleiben die von den Ländern bereits erbauten oder begonnenen Kraftwerke im Eigentum der Länder. Als Abfindung für den Übergang der Wasserstraßen gewährt das Reich den Ländern eine Entschädigung, welche auf 30 Prozent des Anlage-

*) Vgl. Reichsratsdrucksache, Tagung 1921, Nr. 75.

kapitals festgesetzt worden ist, das von den Ländern seit 100 Jahren für die auf das Reich übergehenden Wasserstraßen aufgewendet worden ist; von dieser Abfindungssumme erhalten die Hansestädte vorweg denjenigen Teil des Anlagekapitals für ihre Anlagen, der durch Anleihen aufgebracht und noch nicht getilgt ist; der Rest wird nach dem hiernach verbleibenden Anlagekapital auf die Länder gleichmäßig verteilt; die an die Länder zu zahlende Abfindung, die nach vorläufiger Schätzung etwa den Betrag von 520 Millionen Mark ergibt, erfolgt durch Zahlung einer vierprozentigen Rente; die Zahlung von Tilgungsrenten bleibt der Vereinbarung zwischen dem Reich und den Ländern vorbehalten. Bezüglich der Verwaltungszuständigkeit des Reichs und der Landeszentralbehörden ist nur eine teilweise Einigung erzielt worden, hier soll der Staatsgerichtshof zunächst über die Frage entscheiden, ob das Reich zur selbständigen Neuordnung der Reichswasserstraßenverwaltung auch ohne Einwilligung der beteiligten Länder berechtigt ist. Bis dahin ist die Verwaltung so geregelt, daß die bisherige Verwaltungszuständigkeit der Landeszentralbehörden hinsichtlich des Baues, der Unterhaltung, des Betriebs und der Verwaltung der an das Reich übergehenden Wasserstraßen einschließlich der Strom- und Schiffahrtspolizei mit den Befugnissen hinsichtlich der Seezeichen und des Lotsenwesens mit dem 1. April 1921 auf das Reich übergeht, aber im übrigen die einstweilige Verwaltung der Reichswasserstraßen durch die mittleren und unteren Behörden der Länder auf Kosten des Reichs und unter Leitung des Reichsverkehrsministeriums (Abteilung für Wasserstraßen) erfolgt.

8. Die Regelung der Schiffahrtsbenutzung ist wie bisher auch ferner dem Reiche übertragen (Art. 7, Ziffer 19). Es hat bisher von diesem Rechte nur zur privatrechtlichen Regelung Gebrauch gemacht, und zwar im Reichsgesetz vom 15. Juni 1895 (neue Fassung vom 20. Mai 1898, RGBl. S. 370), betreffend die Binnenschiffahrt, das die Rechtsverhältnisse der Schiffseigner, Schiffer und Schiffsmannschaften, das Frachtgeschäft zur Beförderung von Gütern auf Binnengewässern, Schäden und Unfälle, das Recht der Schiffsgläubiger und die Einrichtung der Schiffsregister regelt; in ähnlicher Weise sind die privatrechtlichen Verhältnisse der Flößerei im Gesetz vom 15. Juni 1895 (RGBl. S. 341) geordnet. — Das öffentliche Wasserrecht ist bisher nur teilweise vom Reiche geregelt worden, und zwar im Gesetz, betreffend den Ausbau der deutschen Wasserstraßen und die Erhebung von Schiffahrtsabgaben vom 24. Dezember 1911 (RGBl. S. 1137); dieses Gesetz enthält die Grundsätze über die Abgabenerhebung und schließt zur Aufbringung von Mitteln für die Verbesserung und Unterhaltung der natürlichen Wasserstraßen die beteiligten Staaten zu Strombauverbänden (Rhein-, Weser- und Elbverband) zusammen, denen das Recht zur Erhebung von Befahrungsabgaben erteilt ist und deren Organe Verwaltungsausschüsse aus Vertretern der Staaten und Strombeiräte aus Interessenten sind. Das Gesetz ist noch nicht vollständig in Kraft gesetzt; teilweise ist dies durch die Verordnung vom 19. April 1912 geschehen.

Ein besonderes Verordnungsrecht des Reichs für die Regelung des Baus der Wasserstraßen und des Verkehrs auf denselben, wie es für die Eisenbahnen, Post und Telegraphie der Reichsregierung mit Zustimmung des Reichsrats übertragen ist, ist nicht vorgesehen. Abgesehen von der Binnenschiffahrt usw. ist das Wasserrecht nicht Gegenstand der Reichsgesetzgebung, sondern des Landesrechts; der Gemeingebrauch an den Wasserstraßen mit Ausnahme der Schiffahrt, also Fischfang, Wasserentnahme, Tränke usw., wird durch die Landesgesetze geregelt. Ebenso verbleibt auch die Regelung und rechtliche Behandlung der nicht schiffbaren Wasserläufe den Landes-

gesetzen; auch die an nicht schiffbaren Wasserläufen gewonnenen oder gewinnbaren Wasserkräfte verbleiben den Ländern, soweit das Reich nicht durch Bau von Talsperren solche Wasserkräfte neu schafft; einen gewissen Eingriff in das landesrechtliche Wasserrecht bedeutet jedoch Art. 100, der vorsieht, daß durch Reichsgesetz zur Deckung der Kosten für Unterhaltung und Bau von Binnenschiffahrtswegen herangezogen werden kann, wer aus dem Bau von Talsperren in anderer Weise als durch Befahrung Nutzen zieht, sofern mehrere Länder beteiligt sind oder das Reich die Kosten der Anlage trägt.

Die finanzielle Regelung der Wasserstraßenbenutzung regelt Art. 99 unter dem Gesichtspunkt, daß die Mittel für die Unterhaltung und den Ausbau des deutschen Wasserstraßennetzes in erster Linie von den Beteiligten aufgebracht werden müssen, in folgenden, dem bisherigen Recht (Gesetz vom 24. Dezember 1911) entnommenen Bestimmungen: Auf natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für solche Werke, Einrichtungen und sonstige Anstalten erhoben werden, die zur Erleichterung des Verkehrs bestimmt sind. Sie dürfen bei staatlichen und kommunalen Anstalten die zur Herstellung und Unterhaltung erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Die Herstellungs- und Unterhaltungskosten für Anstalten, die nicht ausschließlich zur Erleichterung des Verkehrs, sondern auch zur Förderung anderer Zwecke bestimmt sind, z. B. Be- oder Entwässerungsanlagen, dürfen nur zu einem verhältnismäßigen Anteil durch Schiffahrtsabgaben aufgebracht werden. Als Herstellungskosten gelten die Zinsen und Tilgungsbeträge für die aufgewandten Mittel. Diese Vorschriften finden Anwendung auf die Abgaben, die für künstliche Wasserstraßen (Kanäle) sowie für Anstalten an solchen und in Häfen, See- oder Binnenhäfen, erhoben werden. Im Bereich der Binnenschiffahrt können für die Bemessung der Befahrungsabgaben die Gesamtkosten einer Wasserstraße, eines Stromgebiets (Bereich eines Strombauverbands) oder eines Wasserstraßennetzes zugrunde gelegt werden. — Diese Bestimmungen gelten auch für die Flößerei auf schiffbaren Wasserstraßen. — Auf fremde Schiffe und deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen als auf deutsche Schiffe und deren Ladungen, steht nur dem Reich zu; diese Möglichkeit erfährt allerdings eine Beschränkung durch den Friedensvertrag, nach dessen Art. 321 und 327 die Ententeangehörigen nicht benachteiligt und ihre Schiffe den deutschen gleichgestellt werden müssen. Ferner werden die Flüsse Elbe, Oder, Memel und Donau durch den Friedensvertrag internationalisiert, und es dürfen auf ihnen nur die im Friedensvertrag vorgesehenen Abgaben erhoben werden. — Zur Beschaffung von Mitteln für die Unterhaltung und den Ausbau des deutschen Wasserstraßennetzes kann das Reich die Schiffahrtsbeteiligten auch auf andere Weise durch Gesetz zu Beiträgen heranziehen, z. B. durch Sonderleistungen für künftige Ausbauten.

Im einzelnen bedarf es noch der Regelung des Abgabewesens für die Schiffahrt wie für die Wasserkraftbenutzung durch Reichsgesetz. Die hier getroffene reichseinheitliche Zusammenfassung der Wasserstraßen und der Wasserkräfte dient gleichzeitig den Absichten des Reichs auf gemeinwirtschaftliche Regelung der Elektrizitätswirtschaft*). Voraussetzung für eine solche

*) Vgl. unten § 59.

Maßnahme ist die Sicherstellung der einheitlichen Bewirtschaftung der Wasserkräfte, die an deutschen Flüssen und Strömen gewonnen werden können, und die Sicherstellung des Einflusses des Reichs auf die einzelnen Energiequellen, die zur Ergänzung von elektrischem Strom dienen können.

9. Die Hoheit des Reichs über die Wasserstraßen Deutschlands hat im Friedensvertrag schwere Eingriffe erlitten. Art. 331 u. ff. desselben erklären die Elbe, die Oder, die Donau (von Ulm ab) sowie den Schiffahrtsweg Rhein-Donau, wenn er später gebaut wird, als international, d. h. der bisher gegebenen freien Bestimmung Deutschlands entzogen; mit den genannten Strömen werden auch ihre Zuflüsse für international erklärt. Eigentum und Flaggen aller Mächte müssen auf diesen Flüssen vollkommen gleich behandelt werden; von den Schiffen dürfen zur angemessenen Deckung der Kosten der Stromunterhaltung Abgaben erhoben werden; die Verwaltung der einzelnen Ströme untersteht internationalen Ausschüssen aus Vertretern der Uferstaaten unter Zutritt von solchen der interessierten Ententemächte; für die Donau tritt ferner die Europäische Donaukommission wieder in ihre früheren Befugnisse ein, jedoch besteht sie nur aus Vertretern Englands, Frankreichs, Italiens und Rumäniens; Deutschland hat Sitz und Stimme in dieser Kommission verloren. — Für die Schiffahrt auf Rhein und Mosel gelten die besonderen Bestimmungen der Art. 354 u. ff. des Friedensvertrags, durch welche die Bestimmungen des Mannheimer Abkommens vom 17. Oktober 1868 und die Rechte der Zentralkommission erweitert werden, auch sind Frankreich als Uferstaat besondere Rechte zur Gewinnung der Wasserkräfte und zum Bau eines linksrheinischen Kanals eingeräumt (Art. 358). Diese Zentralkommission soll die Schiffahrt auf dem Rhein neu regeln; Deutschland ist, obwohl hauptbeteiligter Staat, in dieser Kommission in der Minderheit (4 von 19 Stimmen). Auf allen Binnenwasserstraßen muß Deutschland (ebenso wie auf den Eisenbahnen) jeden Vorteil, den es seinen eigenen Angehörigen gewährt, auch den übrigen Mächten zukommen lassen; es ist ferner verpflichtet, den von den internationalen Ausschüssen für Elbe, Oder und Donau und der Zentralkommission für den Rhein beschlossenen Abänderungen der Schiffahrtsakte zuzustimmen. — Der Kieler Kanal (Kaiser-Wilhelm-Kanal) wird durch Art. 380 für Kriegs- und Handelsschiffe aller Nationen frei und offen erklärt unter Zusicherung völlig gleicher Behandlung in den Gebühren; Abgaben dürfen nur zur Deckung der Unterhalts- usw. Kosten erhoben werden.

Die Schiffe und Boote der vormals feindlichen Mächte müssen in den deutschen Hoheitsgewässern in bezug auf Fischerei, Küstenschiffahrt und Schleppschiffahrt nach Art. 271 des Friedensvertrags dieselbe Behandlung erfahren, die den Schiffen und Booten der meistbegünstigsten Nation zugestanden ist. Ferner genießen die Staatsangehörigen der Ententemächte ebenso wie ihr Eigentum und ihre Schiffe in allen deutschen Häfen und auf allen deutschen Binnenwasserstraßen nach Art. 327 in jeder Hinsicht die gleiche Behandlung wie die deutschen Reichsangehörigen, ihre Güter und ihre Schiffe.

10. Auf einen Antrag aus der Nationalversammlung wurde im Anschluß an die reichseinheitliche Ordnung des Wasserstraßenwesens, das sich auch auf die Seemündungen mit erstreckt, die Übernahme der Seezeichen, d. h. die der Küste und das Fahrwasser kennzeichnenden Einrichtungen, auf das Reich in der Verfassung ausgesprochen; Art. 101 bezeichnet es als Aufgabe des Reichs, alle Seezeichen, insbesondere Leuchtfeuer, Feuerschiffe, Bojen, Tonnen und Baken, in sein Eigentum und seine Verwaltung zu übernehmen. Nach der Übernahme können Seezeichen nur noch vom Reiche oder mit seiner Zustimmung hergestellt oder ausgebaut werden. Auch für diesen Übergang ist der 1. April 1921 als letzter Termin vorgesehen; er ist in dem oben erwähnten vorläufigen Abkommen durchgeführt worden.

§ 36. Die Reichsministerien und Reichsbehörden.

Die Reichsverfassung selbst enthält keine Bestimmungen über die Gliederung und Gruppierung der Reichsministerien und der Reichsverwaltungsbehörden; sie erwähnt die Reichsbehörden nur im allgemeinen; die Organisation der Reichsministerien und Reichsbehörden erfolgt durch Erlaß des Reichspräsidenten und durch Verwaltungsverordnung der Reichsregierung, muß aber im Hinblick auf die finanzielle Seite seine Grundlage im Reichshaushalt haben; für die gegenwärtige Gliederung der obersten Reichsbehörden ist hauptsächlich der Erlaß vom 21. März 1919 (RGBl. S. 327) in Verbindung mit einer Reihe einzelner Erlasse maßgebend. Hiernach ist die gegenwärtige Organisation der Reichsministerien und der ihnen unmittelbar unterstellten Reichsbehörden die folgende:

1. Der Reichskanzler und die Reichskanzlei haben sich aus der am 14. Juli 1867 (Bundesges.-Bl. S. 29) geschaffenen Stelle eines Bundeskanzlers entwickelt; der Reichskanzler war nach der alten Reichsverfassung der einzige verantwortliche Minister des Reichs und gleichzeitig der Dienstvorgesetzte der Chefs der im Laufe der Zeit abgezweigten obersten Reichsbehörden. Nach der neuen Verfassung ist die Stelle des Reichskanzlers eine wesentlich andere; er ist jetzt nur noch der Vorsitzende der Gesamtregierung, der primus inter pares, dem eine Reihe von Vorrechten zusteht, nämlich das Vorschlagsrecht für die Ernennung und Entlassung der Reichsminister, die Bestimmung der Richtlinien der Politik, Vorsitz und Geschäftsführung in der Reichsregierung. Dem Reichskanzler zur Seite steht die von einem Staatssekretär geleitete, seit 1879 unter dieser Bezeichnung bestehende Reichskanzlei, die den amtlichen Verkehr mit den obersten Reichsbehörden, die Vorbereitung der Sitzungen des gesamten Ministeriums, die Geschäftsführung der Reichsregierung usw. besorgt. — Die der früheren Reichsverfassung wesentliche Verbindung des Reichskanzleramts mit dem preußischen Ministerpräsidenten in einer Person ist weggefallen*); damit ist die selbsttätige Verbindung der preußischen Politik mit der des Reichs aufgehoben.

*) Daß der Reichskanzler zugleich preußischer Ministerpräsident sein müsse, war in der alten Reichsverfassung nicht ausdrücklich vorgeschrieben, folgte aber aus der Identität der Interessensphäre für beide; vgl. oben § 8.

2. Das Reichsministerium des Auswärtigen (Auswärtiges Amt) ist schon am 1. Januar 1870 durch Übernahme des preußischen Ministeriums der auswärtigen Angelegenheiten als selbständige oberste Reichsbehörde neben dem Reichskanzleramt geschaffen worden; ihm obliegt die Leitung der gesamten auswärtigen Angelegenheiten des Deutschen Reichs; als besondere Abteilung ist ihm die Presseabteilung der Reichsregierung angegliedert. Ihm unterstehen die sämtlichen diplomatischen und konsularischen Vertretungen des Reichs im Auslande, außerdem das archäologische Institut, die römisch-germanische Kommission und das deutsche Institut für ägyptische Altertumskunde.

3. Das Reichsministerium des Innern ist für alle inneren deutschen Angelegenheiten zuständig, die nicht einem anderen besonderen Ressort überwiesen sind, insbesondere für Verfassungs- und Wahlrechtsangelegenheiten, die auf den Reichsrat und Reichstag bezüglichen Geschäfte, die allgemeinen Behörden- und Beamtenangelegenheiten, das Presse-, Vereins-, Versammlungswesen, Reichs- und Staatsangehörigkeit, Armenwesen, Fremden- und Paßwesen, Auswanderung, Polizeiwesen, Gesundheitswesen, für den Aufbau und die Ausgestaltung des Schulwesens und für allgemeine Kulturangelegenheiten. Ihm unterstehen: die physikalisch-technische Reichsanstalt, der die Untersuchung wissenschaftlicher Probleme und die Förderung der deutschen Technik auf dem Gebiete der Physik obliegt, die chemisch-technische Reichsanstalt (frühere Militärversuchsanstalt), der wissenschaftlich-technische Untersuchungen auf den der Chemie nahestehenden Gebieten zugewiesen sind, das Reichsarchiv, das die Sammlung und Verwertung aller Weltkriegsakten zur Aufgabe hat, die Organe des Vermessungswesens im Reiche (frühere Landesaufnahme), das Zentralnachweisamt für Kriegsverluste und Kriegergräber, das Reichsgesundheitsamt, das Bundesamt für das Heimatwesen, das Reichswanderungsamt, der Reichswasserschutz, die Technische Nothilfe, das Reichsfilmamt u. a.

4. Das Reichswirtschaftsministerium ist durch Abtrennung der sozial- und wirtschaftspolitischen Angelegenheiten des Reichs vom Geschäftskreis des Reichsamts des Innern durch Erlaß vom 21. Oktober 1917 (RGBl. S. 963) geschaffen worden; die sozialpolitischen Angelegenheiten wurden später einem besonderen Ministerium, dem Reichsarbeitsministerium, überwiesen. Dem Reichswirtschaftsministerium obliegt die Bearbeitung aller wirtschaftlichen Angelegenheiten einschließlich der wirtschaftlichen Demobilmachungsangelegenheiten. Ihm unterstehen das Reichsschiffsvermessungsamt, das die Aufsicht über die gesamte Vermessung der Seeschiffe und über die Eichung der Binnenschiffe auf den wichtigsten nördlichen Wasserstraßen führt, das zur Untersuchung von Seeunfällen usw. zuständige Reichsoberseeamt, das Statistische Reichsamt, das aus dem im Jahre 1872 geschaffenen Kaiserlichen Statistischen Amte hervorgegangen ist, die Reichsanstalt für Maße und Gewichte, die die höchste technische Behörde für das Maß- und Gewichtswesen ist, das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung, das Reichswirtschaftsgericht

(vgl. § 38), der Reichskommissar für Aus- und Einfuhrbewilligung, der für die einheitliche und den öffentlichen Interessen entsprechende Handhabung der Außenhandelskontrolle zu sorgen hat, der Reichskommissar für die Kohlenverteilung und verschiedene andere wirtschaftliche Reichskommissare, die zu seinem Geschäftsbereich gehören, die Sozialisierungskommission*) und der vorläufige Reichswirtschaftsrat**).

5. Das Reichsarbeitsministerium ist durch Bekanntmachung des Reichskanzlers vom 26. Oktober 1918 berufen zur Bearbeitung derjenigen Arbeiten, die sich auf die Fürsorge für Arbeiter und Angestellte und sonstige Fragen der Sozialpolitik beziehen; später wurde ihm die soziale Kriegsbeschädigten- und Kriegshinterbliebenenfürsorge, das Versorgungs- und Sanitätswesen für ehemalige Heeresangehörige und die Erwerbslosenfürsorge übertragen. Ihm unterstehen das Reichsversicherungsamt als oberste Spruch-, Beschluß- und Aufsichtsbehörde in Versicherungssachen, das Reichsmilitärversorgungsgericht, das Reichsamt für Arbeitsvermittlung, die Landesdienststellen für das Renten- und ärztliche Versorgungswesen in Bayern, Sachsen und Württemberg, die Hauptversorgungsämter, die Versorgungskrankenhäuser und die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte nebst dem Oberschiedsgericht für Angestelltenversicherung.

6. Dem Reichswehrministerium, in das das preußische und die anderen bundesstaatlichen Kriegsministerien übergegangen sind, obliegt die oberste Leitung in allen Fragen der Landesverteidigung; der Reichswehrminister übt den verfassungsmäßig dem Reichspräsidenten zustehenden Oberbefehl über die deutsche Heeresmacht aus; das Reichswehrministerium ist in zwei Abteilungen, Heeresleitung und -verwaltung und die Marineleitung (Admiralität), gegliedert. Vom Chef der Heeresleitung ressortieren die Inspektion für Waffen und Geräte sowie die Waffenschulen, die an Stelle der aufgelösten Kriegsschulen getreten sind***).

7. Das Reichsjustizministerium erledigt die aus dem gemeinsamen Gesetzgebungsrecht des Reiches erwachsenden rechtlichen Arbeiten und wirkt bei den Geschäften der übrigen Reichsministerien als begutachtende Stelle mit. Ihm untersteht das Reichsgericht und das Reichspatentamt.

8. Das Reichsschatzministerium ist durch Erlaß vom 21. März 1919 (RGBl. S. 327) aus dem Geschäftsbereich des Reichsfinanzministeriums hervorgegangen; ihm ist übertragen die Verwaltung reichseigenen Besitzes und die Bauverwaltung der Reichsbehörden (ausschließlich Post und Verkehr), die Beschaffung von Einnahmen aus anderen Quellen als Zölle, Steuern usw., die Verwertung von Heeresgut, die Bedarfsversorgung von Heer und Marine, die Verwaltung der industriellen Betriebe des Reichs und die Erledigung der Beziehungen zu

*) Vgl. unten § 59.
**) Vgl. oben § 21.
***) Wegen der Gliederung der bewaffneten Macht siehe oben § 30.

denjenigen industriellen Unternehmungen, an denen das Reich beteiligt ist, sowie die finanzielle Aufsicht über die aus Anlaß der Kriegswirtschaft gegründeten und in Liquidation befindlichen industriellen usw. Kriegsgesellschaften. Ihm unterstehen als Provinzialbehörden die Abteilungen III (Reichsvermögensverwaltung) der Landesfinanzämter und als Lokalbehörden die Reichsvermögens-, Reichsverpflegungs- und Remonteämter.

9. Das durch Erlaß vom 21. Juni 1919 geschaffene Reichsverkehrsministerium leitet das gesamte Verkehrswesen im Reiche; es gliedert sich in die Eisenbahnabteilung, von der die 5 Zweigstellen des Reichsverkehrsministeriums in den früher Eisenbahnen besitzenden Ländern sowie die Eisenbahndirektionen (27) und Eisenbahngeneraldirektionen (4) ressortieren, die Wasserstraßenabteilung und die Abteilung für Luft- und Kraftfahrwesen (das frühere Luftamt).

10. Das Reichsministerium für Ernährung und Landwirtschaft wurde, nachdem das frühere Ernährungsministerium am 15. September 1919 mit dem Reichswirtschaftsministerium vereinigt worden war, durch Erlaß vom 30. März 1920 (RGBl. S. 379) neu geschaffen. Ihm sind als Geschäftskreis die Obliegenheiten der Ernährung, der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft, der Fischerei übertragen; ihm unterstehen die Biologische Reichsanstalt, die Reichsgetreide-, die Reichskartoffelstelle und andere derartige Organisationen.

11. Das Reichsfinanzministerium, 1879 als Reichsschatzamt gegründet, ist die oberste Finanzverwaltungsbehörde des Reichs. Ihm unterstehen das Reichsabwicklungsamt, dem die einheitliche und beschleunigte Erledigung der Kriegsabwicklungsgeschäfte übertragen ist, das Reichsmonopolamt für Branntwein, dem die Durchführung des Branntweinmonopols obliegt, der Reichsfinanzhof in München als oberste Spruch- und Beschlußbehörde für Reichsabgabesachen, die technische Prüfungsstelle, der die Prüfung und Begutachtung der mit wissenschaftlichen Mitteln zu lösenden technischen Aufgaben auf dem Gebiet des Zoll- und Steuerwesens obliegt, und die 26 Landesfinanzämter. — Die Verwaltung der Reichsschuld steht in Personalunion mit der preußischen Hauptverwaltung der Staatsschulden.

12. Das Reichsministerium für Wiederaufbau, gegründet durch Erlaß vom 7. November 1919 (RGBl. S. 1875) bearbeitet die Fragen der unmittelbaren wirtschaftlichen Wiedergutmachung, die Ausgleichung von Forderungen und Schulden gegenüber den Ententestaaten, die Abwicklung der Liquidationen, die Entschädigung der Auslandsdeutschen und die Ausgleichung der Kriegsschäden der deutschen Reedereien. — Ihm unterstehen die Reichsrücklieferungskommission, deren Aufgabe die friedensvertragsmäßige Rücklieferung von Gegenständen aus bisher feindlichen Staaten kommenden Gegenständen ist, die deutsche Kohlenkommission in Essen, die die Durchführung der auf Grund des Friedensvertrags und seiner Ergänzung zu bewirkende Kohlenlieferung zur Aufgabe hat, das Reichsausgleichamt für die Regelung der Vorkriegsforderungen

und Schulden und der Reichsausschuß für den Wiederaufbau der Handelsflotte.

13. Das Reichspostministerium, aus dem früheren Generalpostmeister 1880 in das Reichspostamt umgewandelt, seit 1919 Reichspostministerium genannt, ist nunmehr die Zentralbehörde der einheitlichen Reichspost für das ganze Reichsgebiet. Ihm unterstehen das Telegraphentechnische Reichsamt, das im Jahre 1920 als einheitliche, die ganze Technik des Telegraphen-, Fernsprech- und Funkwesens umfassende Behörde zusammengefaßt wurde, die Reichsdruckerei, welche die Herstellung von Banknoten, Reichskassenscheinen, Post- und Steuermarken sowie amtliche und auf Bestellung auch private Drucksachen besorgt, ferner die 45 Oberpostdirektionen.

14. Oberste Reichsbehörde ist auch der Rechnungshof des Deutschen Reichs, der die Kontrolle der Reichsrechnungen ausübt; er steht in Personalunion mit der preußischen Oberrechnungskammer, ist aber selbständige Reichsbehörde*), die auch vom Reichskanzler unabhängig ist, da sie weder mit einem Geschäft der Verwaltung betraut, noch für ihre Tätigkeit der Reichskanzler oder ein Reichsminister eine Verantwortung zu tragen hat.

15. Die Reichsbank ist keine Reichsbehörde, sondern ein auf Privatkapital gegründetes, vom Reichsfiskus völlig abgesondertes Institut, dessen Leitung und Beaufsichtigung jedoch dem Reiche zusteht. Der Reichskanzler ist gleichzeitig Chef der Bank, die unter ihm durch das Reichsbankdirektorium geleitet wird; die Reichsbankbeamten haben durch besondere gesetzliche Verleihung den Charakter als Reichsbeamte erhalten**) (Bankgesetz vom 14. März 1875 und Verordnung vom 19. Dezember 1875, RGBl. S. 177 und 378). Die Reichsbank hat das Notenprivileg***) und ist von der Notensteuerpflicht befreit (Bankgesetz vom 14. März 1875, RGBl. S. 177, Gesetz vom 1. Juni 1909, RGBl. S. 515, und Gesetz vom 16. Dezember 1919); das Reich hat allerdings das Recht, nach vorausgegangener einjähriger Kündigung von 10 zu 10 Jahren die Reichsbank in vollem Umfange selbst zu erwerben; zur Verlängerung dieser Frist ist die Zustimmung des Reichstags erforderlich; bisher ist diese Frist immer erneuert worden. Mit Rücksicht auf die Befreiung von der Notensteuerpflicht werden die aus dem Reingewinn der Reichsbank an das Reich abzuführenden Beträge alljährlich durch Gesetz festgestellt, um für das Reich durch Überweisung eines angemessenen Betrages einen Ausgleich zu schaffen. Für das Rechnungsjahr 1919

*) Über seine Aufgabe und Tätigkeit siehe oben § 32, 2.

**) Siehe unten § 49.

***) Die Reichsbank ist nach § 17 des Bankgesetzes verpflichtet, für den Betrag ihrer im Umlauf befindlichen Banknoten jederzeit mindestens ein Drittel in deutschem Geld, Reichskassenscheinen oder Gold in bar oder ausländischen Münzen und den Rest in diskontierten kurzfristigen und guten Wechseln und Schecks in ihren Kassen als Deckung bereitzuhalten. Den Reichskassenscheinen wurden durch § 2 des Darlehnskassengesetzes vom 4. August 1914 (RGBl. S. 340) die Darlehnskassenscheine gleichgestellt. Zurzeit liegt dem Reichstag der Entwurf eines Gesetzes, betreffend Änderung des Bankgesetzes vor, welcher den § 17 des Bankgesetzes bis zum 31. Dezember 1921 außer Kraft setzen soll.

ist die Gewinnbeteiligung des Reichs nach dem Gesetz vom 31. März 1920 (RGBl. S. 475) auf 355 Millionen festgesetzt und außerdem bestimmt, daß von dem Teil des Reingewinns, der den durchschnittlichen Reingewinn der drei letzten Jahre vor dem Kriege übersteigt, 80 Prozent dem Reiche zufallen.

§ 37. Die Landesverwaltung.

Nach der obigen Darstellung der Zuständigkeit des Reichs auf dem Gebiete der Verwaltung haben die Länder durch die neue Reichsverfassung eine erhebliche Schmälerung ihrer Rechte erfahren. Die frühere Kontingentshoheit bezüglich des Militärs ist ihnen, soweit sie sich ihrer nicht schon vorher durch Staatsvertrag begeben hatten, durch die Vereinheitlichung des Heerwesens genommen, die Verwaltung der Eisenbahnen und der Wasserstraßen haben sie durch die Verreichlichung des Verkehrswesens verloren, Bayern und Württemberg haben hierbei auch ihre bisherigen Reservatrechte auf dem Gebiete des Post- und Telegraphenwesens eingebüßt, und durch den Übergang der Finanzhoheit auf das Reich haben sie die früher von ihnen ausgeübte Zollverwaltung völlig, die Steuerverwaltung größtenteils an das Reich abgegeben; zwar ist es den Ländern unbenommen, für die ihnen nur in stark beschränktem Umfang noch verbliebene Steuerhoheit eine eigene Landessteuerverwaltung noch zu behalten oder einzurichten, aber die kleineren Länder werden von der in der Reichsabgabenordnung vorgesehenen Regelung Gebrauch machen und die Verwaltung der Landessteuern und anderer öffentlich-rechtlicher Abgaben den Organen der Reichsfinanzverwaltung übertragen. Sonach ist ihnen, abgesehen von der Rechtspflege*), im wesentlichen nur die allgemeine Verwaltung geblieben.

Die Landesverwaltung wird durch die Landesgesetze und Landesverordnungen geregelt und von der Landesregierung (Gesamtministerium, Staatsministerium, Senat, Staatsrat usw.) geleitet. Die Landesregierung ist zugleich die oberste Verwaltungsbehörde, die Mitglieder der Landesregierung sind gleichzeitig die Chefs bestimmter Verwaltungszweige und leiten diese im Rahmen des Gesamtministeriums und vorbehaltlich der kollegialen Entscheidung desselben selbständig; die Zuständigkeit und die Verteilung der Einzelressorts ist regelmäßig nicht in den Landesverfassungen, sondern in Einzelgesetzen oder Verordnungen oder durch die Geschäftsordnung und Beschlüsse der Landesregierung geregelt. Unter der Landesregierung wird die Verwaltung von Staatsbehörden ausgeübt; die Länder haben jedoch von alters her, besonders aber in der neueren Zeit einen Teil der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Funktionen an Stelle des Staats öffentlich-rechtlichen Körperschaften, insbesondere Gemeinden und Gemeindeverbänden überlassen; sie haben einen Teil der Staatsgewalt dezentralisiert und übertragen und so diese Körperschaften zu Selbstverwaltungen**) gemacht, so daß also neben den Staatsbehörden,

*) Siehe unten § 38.
**) Siehe unten § 47.

den Organen der Landeshoheit, noch Selbstverwaltungsbehörden bestehen, die zwar einer gewissen Aufsicht des Staates unterstehen, im einzelnen aber von den Staatsbehörden unabhängig und selbständig sind; die Gliederung der öffentlich-rechtlichen Verbände fällt räumlich vielfach mit denjenigen der Staatsbehörden zusammen, und die Staatsbehörden sind vielfach mit den Organen der Selbstverwaltung in Verbindung gebracht, die gleichzeitig den Zwecken der Staatsaufsicht als auch praktischen Zwecken der Selbstverwaltung dient. Dem Charakter des Reichs als Bundesstaat und seiner verschieden gerichteten historischen Entwicklung entspricht es, daß die Organisation der Verwaltung in den Ländern keine einheitliche ist, sondern ein vielgestaltiges Bild aufweist; sowohl die staatliche wie die Selbstverwaltung haben in den verschiedenen Ländern eine verschiedene Entwicklung und Ausgestaltung erfahren. Die Länder mit Ausnahme der kleinen sind regelmäßig in Bezirke eingeteilt, an deren Spitze verschieden gebildete und mit verschiedenen Befugnissen ausgestattete Behörden der allgemeinen Landesverwaltung stehen, neben ihnen bestehen vielfach noch Sonderbehörden mit speziellen Aufgaben (Bergbau-, Landeskultur-, Forstbehörden usw.).

In Preußen wird die Regierung und die oberste Leitung der Verwaltung geführt von dem Staatsministerium unter Vorsitz des Ministerpräsidenten; dem Staatsministerium unmittelbar unterstehen die Oberrechnungskammer, die Staatsarchive, der Disziplinarhof sowie die Führung der Geschäfte, die früher dem Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten oblagen. Die einzelnen Ministerien sind: das Finanzministerium, das zugleich Abwicklungsstelle der früheren Hofverwaltungen ist, das Ministerium für Handel und Gewerbe, das Justizministerium, das Ministerium des Innern, das Ministerium für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, das Ministerium für Wissenschaft, Kunst und Volksbildung und das Ministerium für Volkswohlfahrt*). Der Schwerpunkt der Verwaltung ist schon von Beginn des 19. Jahrhunderts ab unter der Oberaufsicht des Staatsministeriums in die Provinzen gelegt, und zwar sind die Provinzen in der Entwicklung, die sie im Laufe der Zeit genommen haben, in doppelter Weise tätig geworden: einmal als Verwaltungsbezirke der staatlichen Verwaltung; diese staatliche Verwaltung der Provinz führt auf Grund der auf den Freiherrn vom Stein zurückgehenden Reformen (Verordnungen vom 27. Oktober 1813 und 30. April 1815, ferner das Landesverwaltungsgesetz vom 30. Juni 1883 und das Zuständigkeitsgesetz vom 1. August desselben Jahres) der Oberpräsident, dem zur Mitwirkung bei wichtigen Provinzialangelegenheiten der Provinzialrat zur Seite steht; der Provinzialrat ist gleichzeitig in Verwaltungsstreitfragen Beschwerdeinstanz über den Bezirksausschuß. Ferner ist die Provinz tätig als juristische Person des öffentlichen Rechts zur Erfüllung eigener Aufgaben als Selbstverwaltungskörper. Der Provinzialverband als Selbstverwaltungskörper hat seine rechtliche Grundlage erhalten durch die Provinzialverordnungen (vgl. die Pro-

*) Das Ministerium für öffentliche Arbeiten hat nach der Verreichlichung der Eisenbahnen mit dem 1. April 1921 als selbständiges Ministerium zu bestehen aufgehört.

vinzialverordnung für die östlichen Provinzen vom 22. März 1881); Organe des Provinzialverbandes sind der Provinziallandtag, der aus diesem hervorgehende Provinzialausschuß sowie der Landesdirektor (auch Landeshauptmann genannt). Die neue preußische Verfassung hat das bestehende Recht nur insoweit geändert, daß sie in Aussicht nimmt, den Kreis der den Provinzen bisher schon überwiesenen Selbstverwaltungsangelegenheiten zu erweitern und ihnen Auftragsangelegenheiten zur Verwaltung durch ihre eigenen Organe zu übertragen; diese Übertragung wird durch das zurzeit noch der Beratung unterliegende Autonomiegesetz erfolgen, das den Provinzen außer den neuen Rechten, die ihnen die Reichsverfassung durch die Mitvertretung im Reichsrat und die preußische Verfassung durch die Schaffung des Staatsrats und das Mitbestimmungsrecht auf Besetzung der wichtigsten Verwaltungsposten gibt, eine erweiterte Zuständigkeit verleiht; es sollen ihnen künftig als staatliche Auftragsangelegenheiten zur Ausführung durch ihre Organe übertragen werden das Kleinbahnwesen, Wasser- und Meliorationswesen, Baupolizei, Wohnungsfürsorge, Arbeitsnachweis und das Eichwesen; das Selbstverwaltungsrecht wird erweitert insbesondere dadurch, daß die Provinzen auch ein Gesetzgebungsrecht für die ihnen übertragenen Gebiete mit gewissen Einschränkungen aus Gründen der Rechtseinheit erhalten. An den finanziellen Lasten der neu den Provinzen überwiesenen Aufgaben beteiligt sich der Staat durch Zuschüsse*). Neben den 12 Provinzen bestehen als selbständige Verwaltungsbezirke in Preußen der Stadtkreis Berlin und der Regierungsbezirk Sigmaringen. — Die Provinzen gliedern sich in Regierungsbezirke, die sich ihrerseits wiederum in Kreise unterteilen. An der Spitze der Regierung in den Regierungsbezirken steht der Regierungspräsident, dem ein Stellvertreter (Oberregierungsrat) nebst den erforderlichen Dezernenten beigegeben sind. Die Verwaltungsgeschäfte des Bezirks sind teils dem Regierungspräsidenten zur büromäßigen Bearbeitung übertragen, teils werden sie von der Regierung kollegial bearbeitet; dem Regierungspräsidenten steht der Bezirksausschuß zur Seite, der unter Vorsitz des Regierungspräsidenten aus 2 von der Regierung ernannten und 4 vom Provinzialausschuß gewählten Mitgliedern besteht und neben Geschäften der Landesverwaltung auch die des Bezirksverwaltungsgerichts in sich vereint. Unter dem Regierungspräsidenten stehen als Verwaltungsbehörde der Kreise die Landräte, die gleichzeitig Organe der Staatsregierung und Leiter der Selbstverwaltung der Kreise sind; ihnen steht der Kreisausschuß zur Seite, der gleichzeitig Organ der Selbstverwaltung, Verwaltungsgericht erster Instanz und entscheidende Stelle in Sachen der Landesverwaltung ist. Die größeren Städte können nach vorhergegangener vermögensrechtlicher Auseinandersetzung aus dem Kreisverband ausscheiden.

Während in Preußen die allgemeine Staatsverwaltung unter Aufsicht des Staatsministeriums in drei Instanzen (Provinz, Regierungs-

*) Diese auf „Kommunalisierung" und Verselbständigung der Provinzen gerichteten Bestrebungen stoßen vielfach auf Widerspruch, da sie eine Gefahr für die Verwaltungs- und Staatseinheit Preußens bilden.

bezirk, Kreis) gegliedert ist, ist sie in den anderen Ländern unter der Oberleitung des Ministeriums nur in zwei Instanzen geteilt und in den kleineren Ländern nur in einer örtlichen Instanz vereinigt.

In Bayern obliegt die Leitung der Regierung und der gesamten Staatsverwaltung dem Gesamtministerium unter dem Vorsitz des Ministerpräsidenten; das Gesamtministerium gliedert sich in die Staatsministerien des Äußern, des Innern, für Unterricht und Kultus, der Justiz, der Finanzen, für Handel, Industrie und Gewerbe, für soziale Fürsorge und für Land- und Forstwirtschaft. Unter der Leitung des Gesamtministeriums stehen als höhere Verwaltungsbehörden, als Landesverwaltungsstellen die Kreisregierungen in den Regierungsbezirken, die sich unter einem Regierungspräsidenten in drei Kammern (des Innern, der Finanzen und der Forsten) gliedern und innerhalb ihrer Zuständigkeit die Geschäfte der Staatsverwaltung in der Regel büromäßig, für bestimmte Angelegenheiten durch Kollegialbeschlüsse erledigen; unter der Kreisregierung bestehen als Verwaltungsdistrikte die Bezirksämter, die aus einem Bezirksamtmann mit dem erforderlichen Hilfspersonal bestehen und die Vollzugsorgane für das Gebiet der inneren Staatsverwaltung sind.

Auch in Sachsen obliegt die Leitung der Gesamtverwaltung dem Gesamtministerium, dessen Geschäfte die Staatskanzlei führt und das sich in das Ministerium für auswärtige Angelegenheiten (der Zentralstelle für den Verkehr der Staatsregierung mit den Reichsministerien), das Ministerium des Innern, das Arbeitsministerium, das Wirtschaftsministerium, das Ministerium des Kultus und öffentlichen Unterrichts, das Finanzministerium und das Justizministerium gliedert. Unter Leitung des Staatsministeriums wird die Verwaltung ausgeübt durch die Kreishauptmannschaften in den Regierungsbezirken und durch die Amtshauptmannschaften in den Bezirken; der Schwerpunkt der Verwaltungstätigkeit liegt in der letzteren; sowohl dem Kreis- als auch dem Amtshauptmann stehen für bestimmte Fragen der Staatsverwaltung als entscheidende, teilweise auch nur als beratende Organe die unter ihrem Vorsitz zusammentretenden Kreis- und Bezirksausschüsse zur Seite.

In Württemberg obliegt die Staatsleitung dem Staatsministerium, an dessen Spitze der Ministerpräsident mit der Amtsbezeichnung Staatspräsident steht; die auswärtigen Angelegenheiten werden unmittelbar vom Staatsministerium geführt; im übrigen bestehen folgende Ministerien: Justizministerium, Ministerium des Innern, Ministerium für Kirche und Schulwesen, Finanzministerium, Arbeits- und Ernährungsministerium, die letzten beiden zurzeit in Personalunion verbunden. Unter der Aufsicht des Staatsministeriums ist die innere Staatsverwaltung in Kreise und Bezirke geteilt; höhere Verwaltungsbehörden sind die Kreisregierungen, die aus einem Präsidenten und der erforderlichen Zahl von Mitarbeitern bestehen und neben eigener Zuständigkeit die Aufsicht über die Oberämter ausüben, zu deren Wirkungskreis alle Geschäfte der inneren Staatsverwaltung gehören, soweit sie nicht ausdrücklich den Kreisregierungen oder den Selbstverwaltungen übertragen sind.

In Hessen liegt die Staatsleitung in den Händen des Gesamt-

ministeriums, dessen Vorsitzender der Ministerpräsident mit der Amtsbezeichnung Staatspräsident ist und dem auch die Führung der auswärtigen Angelegenheiten obliegt. Das Gesamtministerium gliedert sich in das Ministerium des Innern, der Finanzen und der Justiz. Der Schwerpunkt der Staatsverwaltung liegt in den Kreisen, deren Organe als Einzelbeamte die Kreisräte, für gewisse besondere Angelegenheiten auch die unter seinem Vorsitz tagenden Kreisausschüsse sind. Neben den Kreisen bestehen noch die Provinzen, die aber weniger als Instanzen der Staatsverwaltung denn als Selbstverwaltungskörper tätig sind, und deren Organe der Provinzialdirektor und unter seinem Vorsitz der Provinzialausschuß und der Provinziallandtag sind.

In Baden wird Regierung und Verwaltung vom Staatsministerium geführt, dessen vorsitzender Minister die Amtsbezeichnung Staatspräsident führt und gleichzeitig das Staatsministerium nach außen vertritt. Das Staatsministerium gliedert sich in das Ministerium für Kultus und Unterricht, das Finanzministerium, das Ministerium des Innern, das Arbeitsministerium und das Justizministerium. Das Schwergewicht der allgemeinen Landesverwaltung liegt in den Bezirksämtern, die unmittelbar dem Staatsministerium (Ministerium des Innern) unterstellt sind; Organe des Bezirks sind der Bezirksamtmann als Einzelbeamter und der unter seinem Vorsitz zusammentretende Bezirksrat, der weniger beschließendes als nur beratendes Organ ist.

In den übrigen Bundesstaaten sind in der Regel unter der Landesregierung die Kreise die Instanzen der Verwaltung, in den kleinsten Ländern sind Regierung und örtliche Verwaltungsinstanz verbunden. — In Thüringen bestehen bezüglich der Verwaltung für die Übergangszeit nach dem Gesetz vom 9. Dezember 1920 (Ges.-Samml. S. 256) die ehemaligen thüringischen Freistaaten als Kommunalverbände höherer Ordnung weiter, soweit nicht das thüringische Staatsministerium sich für einzelne Verwaltungszweige für zuständig erklärt; sie führen die Bezeichnung Gebiete, ihre früheren Regierungen den Namen Gebietsregierungen, ihre bisherigen Volksvertretungen werden Gebietsvertretungen und die bisherigen Verfassungen Gebietssatzungen; Gebietsregierungen und -vertretungen müssen jedoch ihrer Zahl nach verringert und sollen schrittweise abgebaut werden.

Eine Besonderheit der Verwaltungen in den Hansestädten — ihrem Charakter als Stadtstaaten entsprechend — ist das sogenannte „Deputationssystem", d. h. die ehrenamtliche Betätigung von Vertretern der Bürgerschaft auch in der Verwaltungsbehörde; Deputationen sind die aus Mitgliedern oder Beauftragten des Senats und der Bürgerschaft gebildeten gemischten Ausschüsse, die nicht nur als vorbereitende und begutachtende Organe auf dem Gebiete der Gesetzgebung auftreten, sondern auch verwaltende und ausführende Organe, Verwaltungsbehörden für die einzelnen Zweige der Verwaltung sind.

Siebenter Abschnitt.

Die Rechtspflege.

§ 38. Die Gerichtsbarkeit im Reich und in den Ländern.

1. Das Gebiet der Rechtspflege umfaßt das bürgerliche Recht (Zivilrecht), das die Rechtsverhältnisse zwischen den einzelnen Personen ordnet, und das Strafrecht, das die Bedrohung gewisser Handlungen mit Strafen und die Bestrafung der solcher Handlungen schuldigen Personen regelt. Das bürgerliche Recht ist im Bürgerlichen Gesetzbuch vom 18. August 1896 (RGBl. S. 195) sowie im Handelsgesetzbuch vom 10. Mai 1897 (RGBl. S. 219) einheitlich für das Reich geordnet, das Strafrecht schon seit 1871 im Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich. Das Verfahren (der Prozeß) fand für das bürgerliche Recht seine Regelung in der Zivilprozeßordnung vom 30. Januar 1877, in neuer Fassung 1898 (RGBl. S. 410) veröffentlicht, für das Strafrecht in der Strafprozeßordnung vom 1. Februar 1877 (RGBl. S. 253). Das bürgerliche Recht umfaßt neben streitigen auch nichtstreitige Angelegenheiten; bezüglich der letzteren ist das Verfahren im Gesetz über die freiwillige Gerichtsbarkeit vom 17. Mai 1898 (RGBl. 1898, S. 771) geordnet; das Konkursrecht hat in der Konkursordnung vom 10. Februar 1877, neu veröffentlicht 1898 (RGBl. S. 612) seine Regelung erhalten. Somit war schon lange vor der neuen Reichsverfassung das gesamte Gebiet des bürgerlichen und des Strafrechts wie auch das gerichtliche Verfahren für das Reich einheitlich geordnet und eine umfassende Rechtseinheit in Deutschland geschaffen.

Die Gerichtsbarkeit, d. h. das Recht, Gerichte einzusetzen und Recht zu sprechen, stand im älteren Deutschen Reich dem Kaiser und seinen Richtern zu; mit dem Wachsen der Macht der Territorialfürsten machten sich erst die Kurfürsten, dann auch die größeren Landesherren durch die Privilegia de non appellando von der Gerichtsbarkeit des Reichs, des Kaisers, frei, und so ging die Gerichtsbarkeit an die Landesherren, an die Einzelstaaten über. Im neuen Deutschen Reich ist zwar die Verfassung der Gerichte durch Reichsgesetz (Gerichtsverfassungsgesetz vom 27. Januar 1877, neu veröffentlicht 1898, RGBl. S. 371) einheitlich geregelt worden; mit Ausnahme des Reichsgerichts ist jedoch die Einrichtung der Gerichte und die Justizhoheit den Einzelstaaten überlassen worden; hieran hat auch die neue Verfassung nichts geändert; ein im Verfassungsausschuß gestellter Antrag auf Erklärung der Rechtsprechung zur Reichssache und Bestellung aller Richter als Reichsrichter wurde abgelehnt; nur als oberster Gerichtshof für ganz Deutschland fungiert eine richterliche Reichsbehörde, das Reichsgericht.

Die Gerichtsorganisation gliedert sich in die der Landeshoheit unterstehenden Amtsgerichte, Landgerichte und Oberlandesgerichte und das der Reichshoheit zugehörende, im Namen des Reichs Recht sprechende Reichsgericht. Die Rechtsprechung in Zivilsachen erfolgt bei den Amtsgerichten durch den oder die Amtsrichter als Einzelrichter, bei den Landgerichten durch Zivilkammern aus 3, bei den Oberlandesgerichten durch Zivilsenate aus 5, bei dem Reichsgericht ebenfalls durch Zivilsenate aus 7 Mitgliedern; in Strafsachen erfolgt die Rechtsprechung bei den Amtsgerichten durch die aus 1 gelehrten Richter und 2 Schöffen bestehenden Schöffengerichte, bei den Landgerichten durch die Strafkammern, die in der Regel mit 5 Richtern, in Fällen der Privatklage und der Übertretungen mit 3 Richtern besetzt sind, sowie ferner durch die periodisch zusammentretenden, aus einem Richterkollegium von 3 Richtern und einem Geschworenenkollegium von 12 Geschworenen bestehenden Schwurgerichte, bei dem Oberlandesgericht durch die nur als Revisionsinstanz fungierenden, aus 5 Richtern bestehenden Strafsenate und beim Reichsgericht durch die in der Besetzung von 7 Richtern erkennenden Strafsenate. Als strafverfolgende und auch in gewissen bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten mitwirkende Behörden bestehen bei den Landgerichten die Staatsanwaltschaften, beim Reichsgericht die Reichsanwaltschaft.

Den deutschen Ländern ist es freigestellt, untereinander durch Verträge die ihnen als Ausfluß der Landeshoheit zustehende Gerichtsbarkeit ganz oder teilweise einem anderen Staate zu übertragen, insbesondere sich zur gemeinschaftlichen Ausübung der Gerichtsbarkeit zu vereinigen und zu diesem Zwecke gemeinschaftliche Gerichte zu bestellen; dies ist in zahlreichen Fällen durch sogenannte Gerichtskonventionen geschehen, teils wegen der Kleinheit der Staatsgebiete; als Beispiel für solche Gerichtskonventionen, die die Gerichtsbarkeit völlig einem anderen Staate übertragen, sei erwähnt, daß die Gerichtsbarkeit im früheren Fürstentum Waldeck in vollem Umfange von preußischen Gerichten wahrgenommen wird, daß das frühere, zu Oldenburg gehörende Fürstentum Birkenfeld dem preußischen Landgericht Saarbrücken und das frühere Fürstentum Schwarzburg-Sondershausen dem preußischen Landgericht Erfurt unterstellt ist; als Beispiel für Gerichtsgemeinschaften sei das zwischen Preußen, Meiningen, Coburg-Gotha gemeinsame Landgericht Meiningen, das zwischen den thüringischen Staaten und Preußen gemeinsame Oberlandesgericht Jena und das zwischen den drei Hansestädten gemeinsame Oberlandesgericht Hamburg genannt.

2. Die Ausübung der Gerichtsbarkeit durch die Länder erfolgt zwar kraft eigenen Hoheitsrechts des Landes und im eigenen Namen der Landesregierung, aber die Länder üben dieses Recht nicht isoliert, sondern als Glieder einer höheren Einheit aus; sie sind bei der Ausübung durch die von der Reichsgewalt gegebenen allgemeinen Vorschriften gebunden, die sich auf die Reichsjustizgesetzgebung stützen. Dieses staatsrechtliche Prinzip äußert sich nach zwei Richtungen; die staatsrechtliche Wirkung eines Urteils jedes bundesstaatlichen Gerichts beschränkt sich nicht auf diesen Bundes-

staat, sondern erstreckt sich auf das ganze Gebiet des Deutschen Reichs; jedes einzelne Land übt also eine Gerichtsbarkeit mit Wirkung im ganzen Reichsgebiete aus; die Wirksamkeit der gerichtlichen Entscheidungen ist nicht dadurch bedingt, daß die von ihnen betroffenen Personen in diesem Bundesstaate sich befinden; alle Erkenntnisse, Entscheidungen und Verfügungen eines Gerichts sind für das ganze Reichsgebiet ebenso wirksam wie für das Gebiet des Bundesstaats selbst, dem das Gericht angehört, ohne daß es einer Anerkennung oder einer Beihilfe des Gerichts eines anderen Bundesstaats, in dem die Wirkung ausgelöst werden soll, bedarf; nur in der Vornahme von Amtshandlungen ist jedes Gericht auf seinen Bezirk beschränkt, jedoch ist diese Beschränkung ausgeglichen durch den im Gerichtsverfassungsgesetz und in den die Gerichtsbarkeit der Sondergerichte regelnden Gesetzen ausgesprochenen Grundsatz, daß die Gerichte des Deutschen Reichs sich in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten wie in Strafsachen gegenseitig Rechtshilfe zu leisten haben, ohne daß es hierbei einen Unterschied macht, ob die beteiligten Gerichte einem und demselben Bundesstaate angehören oder nicht. Der vorerwähnte Grundsatz, daß die Länder die Gerichtsbarkeit nur als Glieder der Einheit des Reichs ausüben, äußert sich zweitens noch in der Richtung, daß zur Gewährleistung einer gleichmäßigen und übereinstimmenden Auslegung und Handhabung der Gesetze die Gerichtsbarkeit letzter Instanz, der oberste Gerichtshof, dem Reiche selbst übertragen ist; die Gerichtsbarkeit der Länder wird durch die Gerichtsbarkeit des Reichs beherrscht; wenn auch nicht in allen Prozeßsachen sich das Reich die Rechtsprechung letzter Instanz vorbehalten hat, diese vielmehr durch die Regelung der Rechtsmittel an gewisse Voraussetzungen gebunden ist, so ist es doch Grundsatz, daß die Rechtsprechung oberster Instanz dem Reiche zusteht. Ausgeübt wird diese durch das Reichsgericht in Leipzig, das aus dem 1869 vom Norddeutschen Bund durch Bundesgesetz als gemeinsames Gericht für Wechsel- und Handelssachen eingerichteten Oberhandelsgericht hervorgegangen, dann als Reichsoberhandelsgericht eingesetzt und in seiner Zuständigkeit allmählich auf das gesamte Gebiet der bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten und der den ordentlichen Gerichten überwiesenen Strafsachen erweitert worden ist. Die ordentliche streitige Gerichtsbarkeit des Reichs erstreckt sich in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten auf die Entscheidung der Rechtsmittel der Beschwerde und Revision gegen die Entscheidungen und Endurteile der Oberlandesgerichte der einzelnen Länder und der Beschwerde und der Berufung gegen die Entscheidungen der Reichskonsuln und der Reichskonsulargerichte. Für das Rechtsmittel der Revision gegen Urteile der Oberlandesgerichte ist, abgesehen von dem Erfordernis einer gewissen Revisionssumme (4000 Mark), als Voraussetzung die Begründung verlangt, daß die Entscheidung auf der Verletzung eines Reichsgesetzes oder eines Gesetzes, dessen Geltungsbereich sich über den Bezirk des Berufungsgerichts — d. h. über einen Oberlandesgerichtsbezirk — hinaus erstreckt, beruht; also die Verletzung von Reichsgesetzen begründet unbedingt die Revision, die der Landesgesetze nur dann, wenn ihr Geltungsbereich über den Oberlandesgerichtsbezirk hinausgeht; die Auslegung der Reichsgesetze soll durch die Entscheidungen des Reichsgerichts immer be-

stimmend beeinflußt werden, die der Landesgesetze nur dann, wenn sie über den Bezirk eines Oberlandesgerichts hinaus gelten, also die Gefahr besteht, daß die Entscheidungen mehrerer Oberlandesgerichte in ein und derselben Rechtslage sich widersprechen und dadurch Unsicherheit in der Rechtspflege entsteht. In Strafsachen ist das Reichsgericht zuständig in erster und letzter Instanz für die Untersuchung und Entscheidung in den Fällen des Hochverrats und des Landesverrats, in zweiter und letzter Instanz zur Verhandlung und Entscheidung über die Rechtsmittel der Berufung und Beschwerde gegen die Urteile und Entscheidungen der Konsulargerichte, ebenso in zweiter und letzter Instanz für die Verhandlung und Entscheidung über das Rechtsmittel der Revision gegen Urteile der Schwurgerichte — das Rechtsmittel kann nur darauf gestützt werden, daß das Urteil auf einer Gesetzesverletzung beruhe —, ferner ebenso auch für die Verhandlung und Entscheidung über das Rechtsmittel der Revision gegen die Urteile der Strafkammern der Landesgerichte, sofern die Revision nicht ausschließlich auf Verletzung einer landesgesetzlichen Rechtsnorm gestützt wird. Eine Besonderheit des Reichsgerichts, die im Interesse einer einheitlichen und sicheren Rechtsprechung getroffen ist, ist die Entscheidung von Rechtssachen vor vereinigten Senaten, und zwar in Zivilsachen vor den vereinigten Zivilsenaten und in Strafsachen vor den vereinigten Strafsenaten; dies tritt dann ein, wenn in einer Rechtsfrage ein Senat von einer früheren Entscheidung eines anderen Senats oder der vereinigten Senate abweichen will; die Beratung und Entscheidung beschränkt sich auf die Rechtsfrage ohne vorherige mündliche Verhandlung; die mündliche Verhandlung in einer konkreten Streitsache erfolgt nur durch den erkennenden Senat. — Das Reichsgericht ist nach den Gesetzen vom 18. Dezember 1919 (RGBl. S. 2125) und vom 24. März 1920 (RGBl. S. 341) auch in erster und letzter Instanz ausschließlich zuständig zur Verfolgung von Kriegsverbrechen und Kriegsvergehen; die Entscheidung erfolgt durch einen Strafsenat. Diese Strafverfolgung gründet sich auf Art. 228 bis 230 des Friedensvertrags und Ziffer 3 des Schlußprotokolls vom 28. Juni 1919.

3. An dem Fundamente jedes Rechtsstaats, der Ausübung der Rechtspflege durch unabhängige, nur dem Gesetz unterworfene Gerichte, hat die neue Reichsverfassung ausdrücklich festgehalten und die verfassungsmäßigen Garantien hierfür scharf hervorgehoben; die Richter sind bei der Ausübung der Gerichtsbarkeit unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen (Art. 102); an Weisungen der Staatsgewalt oder ihrer Organe sind sie bei der Rechtsprechung nicht gebunden (wohl aber bei der Justizverwaltung, Strafvollstreckung usw.). Zur Durchführung dieser Unabhängigkeit ist weiter bestimmt, daß die Richter auf Lebenszeit ernannt werden und daß sie wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus den Gründen und unter den Formen, die die Gesetze bestimmen, dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder in eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden können (Art. 104). Darin, daß die Versetzung usw. nur kraft richterlicher Entscheidung erfolgen kann, ist der Richterstand herausgehoben aus der übrigen Beamtenschaft und fester ge-

stellt als die sonstigen Beamten. Die Absetzung, vorläufige Amtsenthebung, Strafversetzung und Zwangspensionierung eines Richters kann demnach nur durch Richterspruch der Standesgenossen erfolgen. Die gesetzliche Regelung im einzelnen ist durch Landesrecht, durch landesgesetzliche Richterdisziplinarvorschriften gegeben (in Preußen durch das Richterdisziplinargesetz vom 7. Mai 1851, Ges.-Samml. S. 218); für die Richter des Reichsgerichts bestimmen §§ 128 ff. des Gerichtsverfassungsgesetzes, daß ein Mitglied des Reichsgerichts durch Plenarbeschluß des Reichsgerichts seines Amts und Gehalts für verlustig erklärt werden kann, wenn es wegen einer entehrenden Handlung überhaupt zu einer Strafe oder wenn es zu einer Freiheitsstrafe von mehr als einjähriger Dauer rechtskräftig verurteilt worden ist; wenn gegen Mitglieder des Reichsgerichts wegen eines Verbrechens oder Vergehens das Hauptverfahren eröffnet ist, können sie durch Plenarbeschluß des Reichsgerichts vorläufig vom Amte enthoben werden. Die Zwangspensionierung eines Mitglieds des Reichsgerichts erfolgt ebenfalls durch Plenarbeschluß, wenn der für dienstunfähig gehaltene Richter trotz Aufforderung des Präsidenten des Reichsgerichts binnen einer bestimmten Frist seine Pensionierung nicht nachgesucht hat. Die vorläufige Amtsenthebung, die kraft Gesetzes eintritt, wird hierdurch nicht berührt (Art. 104, Abs. 2); auch die hierfür in Frage kommenden Gesetze sind Landesgesetze; nur für das Reichsgericht gilt Reichsrecht (§ 129 des Gerichtsverfassungsgesetzes), und zwar tritt bei einem Mitglied des Reichsgerichts die vorläufige Amtsenthebung von Rechts wegen dann ein, wenn die Untersuchungshaft verhängt ist; nach dem preußischen Richterdisziplinargesetz tritt die Suspension eines Richters vom Amt kraft Gesetzes ein, wenn im Strafverfahren seine Verhaftung beschlossen oder gegen ihn ein noch nicht rechtskräftiges Urteil ergangen ist, das den Verlust des Amts zur Folge hat, oder wenn im Disziplinarverfahren ein noch nicht rechtskräftiges Urteil auf Dienstentlassung erlassen ist. — Während diese Regelung der Versetzung und Suspension dem bisher bestehenden Zustand entspricht, ist neu die Bestimmung, daß die Gesetzgebung, und zwar entweder die Reichs- oder die Landesgesetzgebung, Altersgrenzen festsetzen kann, bei deren Erreichung Richter in den Ruhestand treten müssen; die Frage, ob die nach der Gerichtsverfassung auf Lebenszeit angestellten Richter durch eine landesgesetzliche Bestimmung infolge Alters aus dem Dienste entfernt werden können, war bisher zweifelhaft; die Zulässigkeit ist nunmehr klargestellt. Preußen hat, auf diese Bestimmung gestützt, in seinem Gesetz vom 15. Dezember 1920 (Ges.-Samml. S. 621) die Altersgrenze für richterliche Beamte auf das vollendete 68. Lebensjahr festgesetzt; andere Länder haben ähnliche Vorschriften entweder bereits erlassen oder in Vorbereitung. Die vorläufige Amtsenthebung in bestimmten Fällen, die kraft Gesetzes eintritt, wird durch die Sicherungsbestimmungen für die Unabhängigkeit der Richter nicht ausgeschlossen. Bei einer Veränderung in der Einrichtung der Gerichte oder ihrer Bezirke kann die Landesjustizverwaltung unfreiwillige Versetzungen an ein anderes Gericht oder Entfernungen vom Amte, jedoch nur unter Belassung des vollen Gehalts, verfügen (Art. 104, Abs. 3). Diese besonderen Schutzbestimmungen für die Richter gelten nicht für die Mitglieder der nach dem Gerichtsverfassungs-

gesetz zugelassenen Sondergerichte, der Gewerbe- und Kaufmannsgerichte, und auch nicht für die Laienrichter der ordentlichen Gerichte, die Handelsrichter, Schöffen und Geschworenen. Während der Verfassungsberatungen war von der äußeren Linken als Bürgschaft für die Unabhängigkeit der Richter die Abschaffung der Einrichtung der beamteten Richter und ihr Ersatz durch Volksrichter, vom Volk gewählte Richter, verlangt worden*). Die große Mehrheit des Verfassungsausschusses wie der Nationalversammlung lehnte jedoch diese Bestrebungen, die das Hineintragen des parteipolitischen Elements in die Rechtsprechung bedeuten und damit die Richter von den Parteiströmungen abhängig machen würden, ab. — Eine bemerkenswerte Sonderregelung dieser Frage enthält die Verfassung Bremens (§ 69), die bestimmt, daß die rechtsgelehrten Mitglieder der bremischen Gerichte von einem Ausschuß gewählt werden, der aus Mitgliedern der Bürgerschaft (Landtags), des Senats (Regierung) und Gerichte gebildet wird.

In ähnlichen Worten wie die alte preußische Verfassungsurkunde (Art. 7) und das Gerichtsverfassungsgesetz (§ 16) bestimmt auch die neue Reichsverfassung (Art. 105), daß niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden darf und Ausnahmegerichte unstatthaft sind; jedoch sollen durch dieses Verbot die gesetzlichen Bestimmungen über Kriegs- und Standgerichte nicht berührt werden. Für die Zukunft können diese gesetzlichen Bestimmungen nur reichsgesetzliche sein, insbesondere das im Art. 48 in Aussicht gestellte, die außerordentlichen Maßnahmen regelnde Reichsgesetz; bis zum Erlasse dieses Gesetzes ist im Rahmen des Art. 48 der Reichspräsident befugt, durch Verordnung Kriegs- und Standgerichte einzusetzen; diese Gerichte sind somit keine Ausnahmegerichte im Sinne des Art. 105, sondern gesetzlich vorgesehene außerordentliche Gerichte.

4. Neben den ordentlichen Gerichten sind nach § 13 des Gerichtsverfassungsgesetzes auch noch „besondere" Gerichte (Sondergerichte) zuständig, soweit sie reichsgesetzlich bestellt oder zugelassen sind. Reichsgesetzlich bestellt sind zunächst die Militärgerichte; sie sind allerdings erheblich eingeschränkt durch das Gesetz, betreffend die Aufhebung der Militärgerichtsbarkeit vom 17. August 1920 (RGBl. S. 1579), wonach Militärgerichte nur noch in Kriegszeiten und zur Aburteilung von Vergehen der an Bord von in Dienst gestellten Kriegsschiffen eingeschifften Angehörigen der Reichsmarine in Frage kommen; künftig sind auch für Heeresangehörige mit dieser Ausnahme die ordentlichen Gerichte zuständig, doch ist in dem vorerwähnten Gesetz eine gewisse Mitwirkung von juristisch geschulten Beamten der Heeresverwaltung (Heeres- und Marineanwälte) vorgesehen. Die militärischen Ehrengerichte, die als Standesgerichte über Verfehlungen der Offiziere gegen die Standesehre urteilten, deren Spruch aber der Genehmigung des Kontingentsherrn bedurfte, sind ebenfalls aufgehoben worden (Art. 105).

*) Dieses Verlangen wurde aus der Souveränität des Volkes hergeleitet unter Hinweis auf andere demokratische Staaten, die diese Einrichtung haben; so erfolgt in der Schweiz die Wahl sämtlicher Richter durch das Volk, und in Amerika werden die Richter der einzelnen Staaten zum großen Teil gewählt, die Richter des Bundes dagegen ernannt.

Ein weiteres gesetzlich bestelltes Sondergericht ist das Reichswirtschaftsgericht (Verordnung vom 21. Mai 1920, RGBl. S. 1167), das zur Entscheidung besonderer wirtschaftlicher Angelegenheiten, z. B. Nichtigkeitserklärung von Verträgen, Rückgabe der aus Belgien und Frankreich entfernten Maschinen, Festsetzung von Entschädigungsansprüchen gegen das Reich, Ansprüchen aus unschuldig erlittener Schutzhaft usw. zuständig ist. Dieses Gericht, in dem neben Juristen auch Sachverständige des Wirtschaftslebens sitzen, kann auch für alle Arten wirtschaftlicher Streitigkeiten, die mit der Kriegs- oder Übergangswirtschaft zusammenhängen, durch Vereinbarung der Parteien für zuständig erklärt werden (Verordnung vom 18. Februar 1920, RGBl. S. 276). Ferner gehören hierzu die Konsulargerichte, die in einer Reihe von Ländern, in denen ihre Ausübung durch Herkommen oder durch Staatsvertrag gestattet ist, eine Gerichtsbarkeit des Reichs nach dem Konsulargesetz vom 20. Juli 1879 (RGBl. S. 197) ausüben; weiter auch die Wuchergerichte (Verordnung vom 27. November 1919 (RGBl. S. 1909), die als Sondergerichte gegen Schleichhandel und Preistreibereien in der Besetzung von 2 Richtern und 3 Schöffen bei den Landgerichten eingesetzt sind.

Weitere reichsgesetzlich bestellte Sondergerichte internationaler Art sind die gemäß Art. 304 des Friedensvertrags eingesetzten Gemischten Schiedsgerichtshöfe, die aus Vertretern Deutschlands, der Ententemächte und der neutralen Staaten zusammengesetzt sind und im Einzelfalle in der Besetzung von 3 Mitgliedern entscheiden; diese Gerichtshöfe sind in der Hauptsache zuständig für Streitigkeiten über Vorkriegsschulden, die nicht im Ausgleichsverfahren beigelegt werden können, für Streitigkeiten über Vorkriegsverträge, soweit nicht die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte der alliierten Staaten begründet ist, für Entschädigungsansprüche der alliierten Staatsangehörigen an das Reich wegen ihrer von deutschen Kriegsmaßnahmen betroffenen Privatrechte sowie für bestimmte Streitigkeiten auf dem Gebiete der gewerblichen Schutzrechte; Näheres ergibt sich aus den Bestimmungen der Abschnitte III bis VII des Teils X des Friedensvertrags. Die Ausführung dieser Bestimmung des Friedensvertrags ist geregelt durch das Gesetz vom 10. August 1920 (RGBl. S. 1569); auch sind hierzu besondere Prozeßordnungen für den französisch-deutschen (RGBl. 1920, S. 525), griechisch-deutschen (RGBl. S. 1741), englisch-deutschen (RGBl. S. 1871) und den belgisch-deutschen (RGBl. 1921, S. 107) gemischten Schiedsgerichtshof u. a. ergangen.

Neben diesen reichsgesetzlich bestellten besonderen Gerichten gibt es nach § 14 des Gerichtsverfassungsgesetzes noch reichsgesetzlich zugelassene Sondergerichte; es sind dies insbesondere die zur Entscheidung gewerblicher und kaufmännischer Lohnstreitigkeiten berufenen Gewerbe- und Kaufmannsgerichte sowie die auf Staatsverträgen beruhenden Rheinschiffahrts- und Elbzollgerichte; die ersteren beruhen auf den revidierten Rheinschiffahrtsakten vom 17. Oktober 1868 (Ges.-Samml. 1869, S. 814) und dem preußischen Gesetz vom 8. März 1879 (Ges.-Samml. S. 129); sie sind strafgerichtlich für die Zuwiderhandlungen gegen die Strompolizei usw. zuständig; die Elbzollgerichte stützen sich auf die Elbschiffahrtsakte vom

23. Juni 1821 und das preußische Gesetz vom 9. März 1879 (Ges.-Samml. S. 132) und sind — nachdem der Elbzoll aufgehoben ist — noch in Strafsachen für Zuwiderhandlungen gegen die Schiffahrtspolizei zuständig.

5. Außer diesen Sondergerichten bestehen noch im Reiche wie in den Ländern eine Reihe rechtsprechender Behörden, die Verwaltungsgerichtsbehörden. Sie entstanden im Laufe des 19. Jahrhunderts aus dem Bestreben, dem Bürger einen Rechtsschutz gegenüber den Verwaltungsmaßnahmen zu gewährleisten als justizförmige Einrichtungen mit prozeßähnlichem Verfahren. Auch das Reich schuf nach und nach eine ganze Reihe von Verwaltungsgerichtsbehörden, es waren dies aber nur Sonderverwaltungsgerichte, ein einheitlicher allgemeiner Verwaltungsgerichtshof des Reichs fehlte. Diese im Reiche vorhandenen Spezialverwaltungsgerichte höchster Instanz sind: das Bundesamt für Heimatwesen zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen Armenverbänden (Gesetz vom 30. Mai 1908, RGBl. S. 381); das Reichspatentamt zur Entscheidung über die Gültigkeit von Patenten (Patentgesetz vom 7. April 1891, RGBl. S. 79); das Reichsversicherungsamt für Streitigkeiten über Ansprüche aus der Arbeiterversicherung (Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911, RGBl. S. 509); das Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung zur Entscheidung der aus dem Aufsichtsrecht des Reichs über private Versicherungen sich ergebenden Streitigkeiten (Gesetz vom 12. Mai 1901, RGBl. S. 139); die Schiedsgerichte und das Oberschiedsgericht für Fragen der Angestelltenversicherung (Gesetz vom 20. Dezember 1911, RGBl. 1918, S. 959); der Reichsfinanzhof zur Entscheidung von Reichsabgabesachen (Gesetz vom 26. Juli 1918, RGBl. S. 2000). Hierzu sind neu hinzugekommen: die Militärversorgungsgerichte und das Reichsmilitärversorgungsgericht zur Entscheidung von Ansprüchen der Kriegsbeschädigten usw. (Verordnung vom 1. und 18. Februar 1919, RGBl. S. 149 und 217 und vom 21. Mai 1920, RGBl. S. 1099).

Zu diesen Spezialverwaltungsgerichten schafft die Verfassung in Art. 107 nunmehr einen allgemeinen einheitlichen Verwaltungsgerichtshof für das Reich, der dem Schutze des einzelnen Bürgers gegenüber Übergriffen dienen soll, die die Verwaltung durch ihre Organe durch rechts- oder zweckwidrige Anordnungen, Entscheidungen und Verfügungen vornimmt. Die Reichsverfassung stellt sich damit auf den Standpunkt, daß das Wesen und der Zweck der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Wahrung subjektiver Rechte des Staatsbürgers besteht.

Dieses allgemeine Verwaltungsgericht ist durch Art. 107 nicht nur im Reiche geschaffen, sondern die gleiche Einrichtung ist auch durch zwingende Verfassungsbestimmung für die Länder vorgeschrieben. In den meisten Ländern bestehen — zum Teil seit längerer Zeit schon — Verwaltungsgerichtsbehörden, nämlich in Preußen, Bayern, Sachsen, Württemberg, Baden, Hessen, Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Thüringen, Lippe und Lübeck; die übrigen Länder sind nun gezwungen, ebenfalls Verwaltungsgerichte zu errichten. Die Organisation und das Verfahren dieser Art von Landesgerichten ist verschieden und wird — da

die Verwaltungsgerichtsbarkeit grundsätzlich Landessache ist — auch zukünftig verschieden sein. In Preußen wird Verwaltungsgerichtsbarkeit ausgeübt durch die mit Beamten und Laien besetzten Kreisausschüsse (in den Städten Stadtausschüsse) und Bezirksausschüsse sowie das ausschließlich mit Beamten besetzte Oberverwaltungsgericht; ähnlich ist auch die Organisation in Baden und Hessen (nur ohne die Mittelinstanz der Bezirksausschüsse), in Bayern, Sachsen und Württemberg wird die Verwaltungsgerichtsbarkeit unterer Instanz ohne Beteiligung von Laien von den unteren Verwaltungsbehörden ausgeübt, über denen als zweite Instanz der Verwaltungsgerichtshof (in Sachsen Oberverwaltungsgericht) steht, das in besonderen Fällen auch als erste und einzige Instanz entscheidet.

§ 39. Der Staatsgerichtshof im Reich und in den Ländern.

I. Die Reichsverfassung sieht in mehreren Artikeln für Streitigkeiten und Meinungsverschiedenheiten die Entscheidung des Staatsgerichtshofs vor, der durch besonderes Gesetz errichtet werden soll. Bis zum Inkrafttreten des Reichsgesetzes über den Staatsgerichtshof hat Art. 172 der Reichsverfassung dessen Befugnisse dem beim Reichsgericht gebildeten Senat von 7 Mitgliedern übertragen, von denen der Reichstag 4 und das Reichsgericht aus seiner Mitte 3 wählt.

1. Die Zuständigkeiten des Staatsgerichtshofs ergeben sich aus folgenden Verfassungsbestimmungen; sie lassen sich in rechtliche, wirtschaftliche und politische gliedern.

a) Bei Meinungsverschiedenheiten über die Verpflichtung einer Landesregierung, auf Ersuchen der Reichsregierung Mängel zu beseitigen, die bei Ausführung eines Reichsgesetzes hervorgetreten sind, kann sowohl die Reichsregierung als auch die Landesregierung die Entscheidung des Staatsgerichtshofs anrufen, falls nicht durch Reichsgesetz ein anderes Gericht bestimmt ist (Art. 15, Abs. 3 der Reichsverfassung). Nach Errichtung des Reichsverwaltungsgerichts wird für einzelne Verwaltungsfragen wohl dieses Gericht zur Entscheidung berufen werden; einstweilen wird der Staatsgerichtshof über alle Meinungsverschiedenheiten zu entscheiden haben.

Der Staatsgerichtshof hat ferner nach Art. 19, Abs. 1 der Reichsverfassung über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht, sowie über Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern oder zwischen dem Reiche und einem Lande auf Antrag eines der streitenden Teile zu entscheiden, soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reichs zuständig ist. Verschiedene Länder (namentlich Preußen und Bayern) haben allerdings zur Entscheidung ihrer inneren Verfassungsstreitigkeiten selbst Landesstaatsgerichtshöfe berufen; soweit sie dies nicht getan haben, und für die nichtprivatrechtlichen Streitigkeiten der Länder untereinander und mit dem Reich wird der Staatsgerichtshof berufen sein.

b) Auf wirtschaftlichem Gebiete kommen dem Staatsgerichtshofe folgende Aufgaben zu:

Streitigkeiten über die Fragen, in welchem Umfang mit dem Übergang der Eisenbahnen die Enteignungsbefugnis und die Staatshoheitsrechte, die sich auf das Eisenbahnwesen beziehen, auf das Reich übergegangen sind, sind nach Art. 90 der Reichsverfassung vom Staatsgerichtshofe zu entscheiden.

Wenn bei der Vereinigung von Ländern oder Landesteilen zu einem Lande oder bei der Abtrennung eines Landesteils zum Zwecke der Neubildung eines Landes Streit über die Vermögensauseinandersetzung entsteht, so kann jede Partei nach Art. 18, Abs. 7 der Reichsverfassung die Entscheidung des Staatsgerichtshofs beantragen.

Soweit bis zum 1. Oktober 1920 über die Bedingungen der Übernahme der Post- und Telegraphenverwaltungen Bayerns und Württembergs sowie der Staatseisenbahnen, Wasserstraßen und Seezeichen der Länder auf das Reich noch keine Verständigung erzielt ist, entscheidet gemäß Art. 170, Abs. 2 und Art. 171, Abs. 2 der Reichsverfassung der Staatsgerichtshof. — Bezüglich Eisenbahn und Post ist zwar Verständigung erzielt, jedoch sieht auch der diese Verständigung enthaltende Staatsvertrag über den Übergang der Staatseisenbahnen auf das Reich (RGBl. 1920, S. 774) für zwei Gruppen von Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Reiche und den Ländern die Entscheidung des Staatsgerichtshofs vor, und zwar für Meinungsverschiedenheiten darüber, ob das Reich verpflichtet ist, den von einem Lande begonnenen Bahnbau fortzuführen (§ 17), ferner für Meinungsverschiedenheiten, die sich bei der Ausführung des Vertrags über seine Auslegung oder Ergänzung ergeben sollten (§ 43).

Ebenso enthalten die Staatsverträge über den Übergang der Post- und Telegraphenverwaltung Bayerns und Württembergs an das Reich (RGBl. 1920, S. 644) je im § 13 die Bestimmung, daß Meinungsverschiedenheiten zwischen den vertragschließenden Regierungen in bezug auf die Auslegung der Verträge durch den Staatsgerichtshof entschieden werden sollen. — Ähnliche Bestimmungen können auch in die Staatsverträge aufgenommen werden, durch die die Wasserstraßen und Seezeichen auf das Reich übergeführt oder Vereinbarungen mit den Landesregierungen getroffen werden, die mit der Überführung auf das Reich im Zusammenhang stehen werden.

c) Auf politischem Gebiete war dem Staatsgerichtshof ursprünglich die Aufgabe zugedacht, zu untersuchen, ob Personen, die vermöge ihrer Stellung im öffentlichen Leben in der Lage waren, Einfluß auf die Politik des Reichs zu nehmen, zu dem Ausbruch, der Verlängerung oder dem Verlust des Krieges schuldhaft beigetragen haben. Ein Gesetzentwurf, den die Reichsregierung in diesem Sinne vorlegte, ist dadurch überholt worden, daß durch Art. 34 der Reichsverfassung ein parlamentarischer Untersuchungsausschuß mit erheblich weitergesteckten Zielen eingesetzt ist. Da inzwischen auch das Reichsgesetz zur Verfolgung von Kriegsverbrechen und Kriegsvergehen vom 18. Dezember 1919 (RGBl. S. 2125) erlassen worden ist, kommt für den Staatsgerichtshof auf diesem Gebiet eine Zuständigkeit nicht mehr in Frage. Dagegen ist er durch Art. 59 der Reichs-

verfassung berufen, über die sogenannte Ministeranklage zu entscheiden. Dieses Verfahren setzt voraus, daß der Reichstag bei Anwesenheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl mit einer Mehrzahl von wenigstens zwei Dritteln der Anwesenden (Art. 76 der Reichsverfassung) beschlossen hat, gegen den Reichspräsidenten, den Reichskanzler oder einen Reichsminister die Anklage zu erheben, daß er schuldhafterweise die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz verletzt habe. — Die Verfassung des Landes Lippe überträgt die Entscheidung über die Anklage des lippeschen Landtags gegen die Mitglieder des Landespräsidiums (der Landesregierung) dem Staatsgerichtshofe des Reichs (Art. 37), während die anderen Länder zur Entscheidung über die Ministeranklage eigene Staatsgerichtshöfe berufen haben.

2. Die Bestimmungen über die Zusammensetzung und das Verfahren des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich sind nicht in der Reichsverfassung, sondern in einem besonderen Gesetze gegeben, das zurzeit noch der Beratung des Reichstags unterliegt; nach dem Entwurf in der ihm in der Ausschußberatung gegebenen Fassung ist der Staatsgerichtshof nicht als ständige Einrichtung gedacht, sondern er soll nur zusammentreten, wenn ein Verfahren durchzuführen ist. Infolgedessen soll er einem bestehenden Gericht angegliedert werden, und zwar für die Anklagen dem Reichsgericht, für die übrigen Fälle dem Reichsverwaltungsgericht.

Die Zusammensetzung des Staatsgerichtshofs ist je nach der Art des Streitgegenstandes verschieden gedacht. Für die Verfassungs- und Verwaltungsstreitigkeiten nach den Art. 15 Abs. 3, 18 Abs. 7, und 19 Abs. 1 der Reichsverfassung soll es ein Senat von sieben Mitgliedern sein, in dem der Präsident oder ein Senatspräsident des Reichsverwaltungsgerichts den Vorsitz führt und dessen Beisitzer je zur Hälfte den Räten des Reichsgerichts und des Reichsverwaltungsgerichts entnommen sind; bei den Entscheidungen aus dem Gebiete des Verkehrswesens sollen die Sachverständigen des betreffenden Sonderfachs in der Überzahl sein; in diesem Falle besteht der Senat außer dem Vorsitzenden aus je einem Rate des Reichsgerichts und des Reichsverwaltungsgerichts, während je vier sachverständige Beisitzer für das Postwesen, das Telegraphenwesen, das Eisenbahnwesen, das Wasserstraßenwesen und für Seezeichen fachmännische Beurteilung gewährleisten. Die Auswahl der Sachverständigen und ihrer Stellvertreter ist je zur Hälfte dem Reichstag und dem Reichsrat übertragen worden, damit die Interessen des Reichs und der Länder gewahrt sind.

Eine wesentlich abweichende Zusammensetzung des Staatsgerichtshofs ist für die Ministeranklagen geboten. Wegen der hohen Bedeutung der Entscheidungen auf solche Anklagen ist ein Gerichtshof von fünfzehn Mitgliedern vorgesehen, der sich aus drei verschiedenen Gruppen zusammensetzt. Die erste Gruppe umfaßt Vertreter hoher Gerichtshöfe des Reichs und der Länder, nämlich den Präsidenten des Reichsgerichts, je ein Mitglied des preußischen Oberverwaltungsgerichts, des bayrischen Obersten Landesgerichts, des hanseatischen Oberlandesgerichts sowie einen deutschen Rechtsanwalt; in die beiden anderen sollen Reichstag und Reichs-

rat je fünf Mitglieder wählen. Durch diese Zusammensetzung will die größtmögliche Sicherheit für die volle Unparteilichkeit des Gerichts erzielt werden. Sie soll nach dem Entwurf noch erhöht werden durch die Vorschrift, daß kein Mitglied der Reichsregierung, des Reichstags oder des Reichsrats dem Staatsgerichtshof angehören darf, weil die Unbefangenheit von Personen bezweifelt werden könnte, die vermöge der erwähnten Mitgliedschaft bereits mit dem Gegenstande der Anklage befaßt gewesen sind oder bei Erhebung der Anklage mitgewirkt haben.

3. Für die Entscheidungen der Verfassungs- und Verwaltungsstreitsachen ist nicht in allen Fällen eine mündliche Verhandlung erforderlich. Sie werden häufig durch einen schriftlichen Meinungsaustausch, durch Rechtsgutachten, technische und finanzielle Darlegungen, Vernehmungen von Zeugen und Sachverständigen so vorbereitet sein, daß von einer mündlichen Verhandlung abgesehen werden kann. Es ist daher dem Gericht sowohl als auch den Streitteilen anheimgestellt, stillschweigend auf mündliche Verhandlung zu verzichten.

Anders liegen die Verhältnisse bei den Ministeranklagen, für die nach der Vorschrift im Art. 59, Satz 3 der Reichsverfassung genauere Verfahrensvorschriften zu treffen sind. Da für diese Anklagen eine Voruntersuchung im Sinne der § 176 u. ff. der Strafprozeßordnung mit dem nachfolgenden Beschluß über die Eröffnung des Hauptverfahrens nicht vorgesehen werden kann, so muß nach der Eröffnung des Verfahrens, die durch Zustellung der Anklageschrift an den Beschuldigten ersetzt wird, eine Art Ermittlungsverfahren zugelassen werden. In diesem Verfahren kann der Vorsitzende des Staatsgerichtshofs aus eigenem Entschlusse sowie auf Antrag des Vertreters der Anklage oder des Beschuldigten alle zur Vorbereitung der mündlichen Verhandlung gebotenen Maßnahmen treffen, Beweise erheben und sichern. Über die Anklage soll nur auf Grund öffentlicher und mündlicher Verhandlungen entschieden werden, es sei denn, daß das Interesse der Staatssicherheit die Öffentlichkeit nicht gestattet. Mit Rücksicht auf die Bedeutung eines Schuldspruchs und seiner Straffolgen soll er nur mit Zweidrittelmehrheit (mehr als 9 Stimmen) zugelassen werden. Das Urteil hat festzustellen, ob der Angeklagte schuldhafterweise die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz verletzt hat, ob eine solche Verletzung nicht erwiesen oder ob die Nichtschuld erwiesen ist. Bei Schuldigerklärung kann der Schuldige, wenn er sich noch im Amte befindet, seines Amtes verlustig erklärt, auch kann gegen ihn die Unfähigkeit auf Zeit oder dauernd ausgesprochen werden, öffentliche Ämter zu bekleiden und in öffentliche Körperschaften gewählt zu werden.

Die Auswahl des Vertreters der Anklage soll der Körperschaft überlassen werden, welche die Anklage erhoben hat; diese soll im einzelnen Falle darüber entscheiden, ob sie mit diesem Amte ein Mitglied des Reichstags selbst, die oberste Anklagebehörde des Reichs, einen Staatsmann oder Politiker betrauen will. Das Verfahren ist mit möglichst hohen Rechtsgarantien ausgestattet. Als solche kommen außer der erörterten Zusammensetzung des Gerichts in Betracht: das Recht, sich mündlich zu der Anklage zu äußern,

das Recht, Beweiserhebungen aller Art vor der Verhandlung zu verlangen, das Recht, Richter wegen Befangenheit abzulehnen, das Recht, sich jederzeit eines oder mehrerer Verteidiger zu bedienen, das Recht auf mündliche Verhandlung.

Die Gesetzesverletzung, die dem Beschuldigten zur Last gelegt ist, kann gleichzeitig eine strafbare Handlung bilden oder mit einer solchen in engstem Zusammenhange stehen. Die Straftat muß nach dem Grundsatz des Art. 105 der Verfassung, daß niemand seinem gesetzlichen Richter entzogen werden darf, vom Strafgerichte gewürdigt werden. Da aber die politische und die strafrechtliche Seite einer Handlung von sehr verschiedener Bedeutung sein können, ist dem Staatsgerichtshof das Recht eingeräumt, im Wege des Beschlusses zu entscheiden, ob er das strafrichterliche Urteil abwarten oder das Strafverfahren wegen der geringeren Bedeutung gegenüber der politischen Tragweite der Tat zurückstellen will.

Die Begnadigung steht nach Art. 49 der Reichsverfassung dem Reichspräsidenten zu. Politische Gründe sprachen aber dafür, die Ausübung des Begnadigungsrechts in diesen Fällen von der Zustimmung des Reichstags abhängig zu machen.

II. In ähnlicher Weise wie das Reich hat sich auch die Mehrzahl der Länder Staatsgerichtshöfe eingerichtet; solche Landesstaatsgerichtshöfe sind durch die Landesverfassungen eingesetzt in Anhalt, Baden, Bayern, Hamburg, Hessen, Mecklenburg, Oldenburg, Preußen, Thüringen und Württemberg. Jedoch sind die Aufgaben, welche die Verfassung der Länder diesen Staatsgerichtshöfen zuweist, gegenüber denjenigen des Staatsgerichtshofs des Deutschen Reichs wesentlich eingeschränkt. Die Landesstaatsgerichtshöfe sind in der Regel auf die Entscheidung über die Ministeranklagen beschränkt; nur in einigen Staaten, nämlich in Bayern, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Preußen und Thüringen entscheiden sie auch über im Lande erwachsene Verfassungsstreitigkeiten und treten damit gemäß Art. 19 der Reichsverfassung an die Stelle des Staatsgerichtshofs für das Deutsche Reich. Eine besondere Aufgabe ist den Staatsgerichtshöfen in Anhalt und Mecklenburg-Schwerin dadurch übertragen, daß sie auch über die in diesen Ländern zugelassenen Anklagen gegen Abgeordnete, die der Bestechung oder der Verletzung der Schweigepflicht beschuldigt werden, entscheiden. Die Zusammensetzung der Staatsgerichtshöfe in den Ländern ist keine einheitliche, gemeinsam ist aber allen Bestimmungen hierüber der Grundsatz der gemischten Zusammensetzung durch Richter und Abgeordnete; gemeinsam ist auch der Grundsatz, daß die Entscheidung des Staatsgerichtshofs keine Strafen festsetzt, sondern sich auf den Ausspruch der Amtsentsetzung oder auch der Befähigung zur Bekleidung öffentlicher Ämter usw. beschränkt. Im einzelnen sind Zuständigkeit und Zusammensetzung der Landesstaatsgerichtshöfe folgendermaßen geordnet:

In Anhalt entscheidet der Staatsgerichtshof nicht nur über Anklagen gegen die Mitglieder des Staatsrats (der Regierung) wegen schuldhafter Verletzung der Verfassung oder eines Gesetzes, sondern auch gegen Abgeordnete wegen Bestechung und schwerer Verletzung der Schweigepflicht

(§ 23, 39 der Landesverfassung). Zusammensetzung und Verfahren werden in einem besonderen Gesetz geregelt, das noch nicht erlassen ist.

In Baden entscheidet der Staatsgerichtshof lediglich über die Ministeranklagen; er wird gebildet aus dem Präsidenten des Landtags oder seinem Stellvertreter und 20 vom Landtag gewählten Mitgliedern des Landtags sowie 10 richterlichen Beamten (§ 61); diese richterlichen Mitglieder sind der Präsident des Oberlandesgerichts und des Verwaltungsgerichtshofs und 8 Richter, die aus den Mitgliedern der Kollegialgerichte ausgelost werden; Vorsitzender ist der Präsident des Landtags. Die Entscheidung geht auf Feststellung der Schuld und auf Entlassung aus dem Amte, sofern der Angeklagte nicht schon vorher ausgeschieden ist.

In Bayern ist auf Grund der § 56, 70, 93 der Landesverfassung und nach dem Gesetz über den Staatsgerichtshof vom 11. Juni 1920 (Ges.- u. VOBl. S. 323) der Staatsgerichtshof zuständig zur Entscheidung über Verfassungsbeschwerden, Verfassungsstreitigkeiten zwischen Landtag und Regierung und Ministeranklagen. Er wird beim Obersten Landesgericht gebildet und besteht im Falle der Ministeranklagen aus dem Präsidenten des Obersten Landesgerichts, 8 Richtern, davon 3 des Verwaltungsgerichtshofs, und 10 vom Landtag gewählten Mitgliedern. In den übrigen Fällen besteht er nur aus dem Präsidenten des Obersten Landesgerichts, 3 Richtern, davon 2 vom Oberlandesgericht, und 5 vom Landtag gewählten Mitgliedern. Seine Entscheidung bei Ministeranklagen kann auf Freisprechung oder Entfernung aus dem Amte lauten. Ist der Angeklagte schon vor dem Urteil zurückgetreten, so beschränkt sich die Entscheidung auf die Feststellung der Schuld. Zur Bejahung der Schuldfrage sind mehr als 12 Stimmen erforderlich.

In Hamburg beschränkt sich die Tätigkeit des Staatsgerichtshofs nur auf Entscheidung über Anklage gegen die Mitglieder des Senats wegen wissentlicher oder grob fahrlässiger Verletzung der Verfassung oder der Gesetze. Der Staatsgerichtshof besteht aus dem Präsidenten des hanseatischen Oberlandesgerichts als Vorsitzenden und 8 Mitgliedern, von denen 5 von der Bürgerschaft (dem Landtag) nach Verhältniswahl und 3 von den Mitgliedern am hanseatischen Oberlandesgericht aus ihrer Mitte gewählt werden; zur Bejahung der Schuldfrage bedarf es einer Mehrheit von mindestens 6 Stimmen. Eine Verurteilung geht auf Entlassung aus dem Amte; das Verfahren ist einzustellen, wenn der Angeklagte unter Verzicht auf Ruhegehalt sein Amt niederlegt; der Staatsgerichtshof kann auch den Anspruch auf Ruhegehalt aberkennen, aber nur mit Einstimmigkeit (Art. 50).

Auch in Hessen entscheidet der Staatsgerichtshof nur über Ministeranklagen; er besteht aus dem Präsidenten des Oberlandesgerichts sowie 4 Mitgliedern, die vom Oberlandesgericht aus den Mitgliedern der Kollegialgerichte des Landes ausgewählt werden, und 8 Mitgliedern, die vom Landtag aus seiner Mitte nach Verhältniswahl gewählt werden; er wird für jede Landtagsdauer neu gewählt (Art. 50). Die Verurteilung geht auf Entlassung aus dem Staatsdienst. Ist der Angeklagte schon vorher ausgeschieden, beschränkt sie sich auf Feststellung der Schuld; hat der Verurteilte Anspruch

auf Gehalt oder Pension, so ist zugleich zu erkennen, ob und inwieweit dieser Anspruch auf Ruhegehalt aufrechterhalten bleibt (Art. 49, 50).

Auch Lippe sieht in seiner Verfassung eine Ministeranklage wegen schuldhafter Verletzung der Landesverfassung oder eines Landesgesetzes vor, bildet aber keinen eigenen Landesstaatsgerichtshof, sondern erklärt den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich auch in diesem Falle für zuständig (Art. 37), den diese Verfassung auch ausdrücklich zur Entscheidung über Landesverfassungsstreitigkeiten für zuständig erklärt (Art. 27).

In Mecklenburg-Schwerin entscheidet der Staatsgerichtshof über Verfassungsstreitigkeiten und über Anklagen gegen Minister und Abgeordnete (§ 66), er tritt am Sitz des mecklenburgischen Oberlandesgerichts zusammen und besteht aus 9 Mitgliedern, nämlich dem Präsidenten des mecklenburgischen Oberlandesgerichts, den 2 dienstältesten Landgerichtspräsidenten und einem vom Vorstand der Anwaltskammer benannten Rechtsanwalt sowie 5 nach Verhältniswahl vom Landtag gewählten Abgeordneten (§ 68). Die Verurteilung lautet bei Ministeranklagen auf Amtsentlassung, zeitweise oder dauernde Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter, bei Anklagen gegen Abgeordnete auf Verlust der Rechte, die auf öffentlichen Wahlen beruhen (§ 72).

In Oldenburg ist der Staatsgerichtshof berufen zur Entscheidung über die Anklagen gegen Minister (§ 69) und zur Entscheidung von Verfassungsstreitigkeiten (§ 75); er besteht aus dem Präsidenten des höchsten oldenburgischen Gerichts und 6 vom Landtag für die Dauer der Wahlperiode gewählten Mitgliedern, von denen mindestens 3 zu den ordentlichen Richtern des Landes gehören müssen (§ 70). Die Entscheidung auf Ministeranklagen kann außer auf Freisprechung auf Mißbilligung oder Amtsentlassung lauten; in leichteren Fällen kann statt auf Amtsentlassung auf Enthebung vom Dienst mit Verlust eines Teils der Bezüge erkannt werden. Bei Verfassungsstreitigkeiten zwischen Landtag und Staatsministerium kann an Stelle des Staatsgerichtshofs von den beiden beteiligten Stellen auch ein Schiedsgericht vereinbart werden.

In Preußen ist der Staatsgerichtshof sowohl zur Entscheidung über Ministeranklagen als auch über Verfassungsstreitigkeiten berufen (Art. 58 und 87); die Zusammensetzung, das Verfahren und die Entscheidungsmacht dieses Gerichtshofs werden in einem besonderen Gesetz geregelt werden, das noch nicht ergangen ist. Die Erhebung der Ministeranklage ist an erschwerende Voraussetzungen geknüpft; der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens 100 Abgeordneten unterzeichnet und im Landtag in Anwesenheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitglieder mit Zweidrittelmehrheit angenommen werden.

In Sachsen sind die Fragen der Zuständigkeit und Zusammensetzung des Staatsgerichtshofs einem besonderen Gesetz überlassen, das noch aussteht. Die Landesverfassung gibt auch keine grundlegenden Bestimmungen über die Einsetzung dieses Organs.

In Thüringen ist der Staatsgerichtshof sowohl zur Entscheidung über Ministeranklagen (§ 48) als auch zur Entscheidung über Verfassungsstreitigkeiten (§ 54) berufen. Er besteht aus dem Präsidenten des

Oberlandesgerichts, je einem Mitglied des Oberlandesgerichts und des Oberverwaltungsgerichts und 4 Mitgliedern, die vom Landtag unter möglichster Berücksichtigung der Parteistärke gewählt werden (§ 49). Die Entscheidung bei Ministeranklagen kann außer auf Freisprechung auf Mißbilligung oder Amtsentlassung bzw. bei vorherigem Ausscheiden auf Feststellung der Schuld lauten (§ 51).

In Württemberg schließlich ist der Staatsgerichtshof zuständig für die Entscheidung über Ministeranklagen (§ 38) und die Wahlprüfung (§ 14); er besteht aus dem Präsidenten des Oberlandesgerichts als Vorsitzenden, 4 Mitgliedern des Oberlandesgerichts, 2 des Verwaltungsgerichtshofs sowie 8 vom Landtag gewählten Mitgliedern; er wird für jede Landtagsperiode neu bestellt (§ 57). Das Verfahren vor dem Staatsgerichtshof ist durch das Gesetz vom 21. Mai 1920 (Reg.-Bl. S. 310) geregelt.

Zweiter Hauptteil.

Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen.

§ 40. Zweck und Bedeutung der Verfassungsvorschriften über die Grundrechte und Grundpflichten

Unter dem Sammelbegriff „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen" faßt der zweite Hauptteil der Reichsverfassung, in fünf Gruppen gegliedert, die Grundsätze für die wichtigsten Gebiete des öffentlichen Rechts in Deutschland zusammen; er behandelt in fünf Abschnitten die Grundrechte und Grundpflichten der Einzelperson, die Grundlagen des Gemeinschaftslebens, die Grundrechte und Grundpflichten in bezug auf Religion und die Religionsgesellschaften, die Grundlagen für Bildung und Schule und die Grundrechte und Grundpflichten in bezug auf das Wirtschaftsleben.

Dieser zweite Teil war während der Verfassungsberatungen Gegenstand der lebhaftesten Meinungsverschiedenheit, sowohl in seiner Gesamtheit unter dem Gesichtspunkt, ob es notwendig und zweckmäßig sei, solche Bestimmungen in die Verfassung aufzunehmen, als auch im Hinblick auf die einzelnen Bestimmungen. Die Bismarcksche Verfassung von 1871 enthielt keine Bestimmungen über die Grundrechte, während der Verfassungsentwurf der Frankfurter Paulskirche von 1849, sich an französische Vorbilder anlehnend, gerade die Bestimmungen über die Grundrechte der Deutschen in solcher Ausführlichkeit beriet, daß sie die Organisation des neuen Reichs verzögerte und so mit dazu beitrug, das ganze Werk zum Scheitern zu bringen. Anknüpfend an den Entwurf der Paulskirche und den Vorbildern der Menschenrechte der Französischen Revolution, der amerikanischen, der belgischen und der preußischen Verfassung folgend, brachte der erste Regierungsentwurf in wenigen Paragraphen einige fundamentale Rechtssätze und programmatische Erklärungen, die sehr allgemeine Grundrechte der Deutschen aufstellten. Die Beratung des Verfassungsausschusses führte über diese allgemeinen Richtlinien weit hinaus; in dem Bestreben, ein geistiges Milieu zu schaffen, in dem sich Justiz und Verwaltung künftig bewegen sollten, in konzentrierter Gesetzgebung die wichtigsten Gebiete unseres Rechtslebens grundsätzlich neu zu regeln und einen Niederschlag unserer Rechtskultur zu geben, schuf der Verfassungsausschuß in eingehender Beratung im Unterausschuß einen neuen Entwurf. Bei diesen Beratungen, wie auch denen des Plenums, traten drei Strömungen zutage; die eine Richtung wollte die Grundrechte überhaupt aus der Reichsverfassung ausscheiden, weil sie in diesen Sätzen kein geschlossenes System, sondern nur eine Zusammenstellung von „Deklarationen und Deklamationen" und einigen schon in anderen Gesetzen enthal-

tenen Rechtssätzen erblickte; die zweite Meinung wollte das System des Regierungsentwurfs beibehalten und es nur durch Aufnahme entsprechender Bestimmungen zum Schutze der bestehenden Rechte der Kirchen- und Religionsgesellschaften ergänzen; die dritte Strömung, hauptsächlich getragen durch den Abgeordneten Naumann, fand auch den erweiterten Regierungsentwurf als rückständig und der gegenwärtigen Kulturentwicklung nicht entsprechend und wünschte statt dessen in den Grundrechten ein Bekenntnis zu den leitenden Ideen der neuesten Entwicklung. Der Verfassungsausschuß sowie nach ihm die Nationalversammlung selbst vermittelten zwischen diesen widersprechenden Anschauungen, und so stellt sich der zweite Abschnitt der Verfassung wie so manches andere in ihr als ein Kompromiß dar, der keinen einheitlichen Eindruck machen kann. Die vermittelnde Stellungnahme des Verfassungsausschusses verwarf zwar die Naumannschen Vorschläge im ganzen und nahm davon Abstand, in politischen Sentenzen, die des juristischen Gehalts entbehrten, und in Aphorismen ein politisches Bekenntnis zu den leitenden Ideen der Gegenwart und Zukunft abzulegen, übernahm aber im einzelnen doch zu den Rechtsnormen des ursprünglichen Entwurfs auch politische Leitsätze und programmatische Gedanken, ohne jedoch damit den juristisch faßbaren Inhalt der einzelnen Abschnitte zu stören. Der Gesetzgeber wollte — nach den Worten des Berichterstatters, des Abgeordneten Dr. Düringer in der Sitzung vom 11. Juli 1919 — mit der gegebenen Form und Fassung einen Niederschlag der gegenwärtigen Rechtskultur, ein Spiegelbild unseres Rechtslebens und zugleich ein Programm künftiger Rechtsentwicklung geben; zugleich sollten die hier gegebenen Rechtssätze durch ihre Aufnahme an dieser Stelle unter die besondere Garantie der Verfassung gestellt und Teile des Grundgesetzes des Reichs werden; gleichzeitig sollte dieser Teil der Verfassung eine gewisse erzieherische Funktion ausüben, er sollte die Grundlage geben für die staatsbürgerliche und politische Erziehung des Volkes; deshalb sind neben gewissen Grundsätzen der deutschen Rechtskultur die Fundamentalsätze des Soziallebens und Programmpunkte neuzeitlicher Staatsentwicklung mit aufgenommen. Allerdings ist es bei der Kompromißnatur des ganzen Teils unvermeidbar gewesen, daß der Dualismus zweier verschiedener Weltanschauungen in den Grundrechten, insbesondere in den Bestimmungen über Schule und Kirche und über das Wirtschaftsleben deutlich erkennbar ist und die Einheitlichkeit vermissen läßt; Aufgabe der Weiterentwicklung der Verfassung durch die künftige Gesetzgebung und ihre Handhabung wird es sein, die Worte dieser Sätze mit praktischem Leben zu erfüllen.

Während der Verfassungsberatungen war versucht worden, die innerpolitische Bedeutung der Grundsätze des zweiten Teiles besonders hervorzuheben, und zwar durch die einleitende ausdrückliche Erklärung, daß die Grundrechte und Grundpflichten Richtschnur und Schranken für die Gesetzgebung, die Verwaltung und Rechtspflege im Reiche und in den Ländern bilden sollen. Diese Bestimmung wurde jedoch in der zweiten Lesung gestrichen, da sie nur auf die Vorschriften anwendbar wäre, die einen positiven Inhalt und eine unmittelbare Rechtswirkung haben, im übrigen aber lediglich den Charakter eines abstrakten lehrbuchmäßigen Lehrsatzes besäße. Es ist daher von einer besonderen Hervorhebung der rechtlichen Bedeutung der Sätze der Verfassung über die Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen Abstand genommen worden, und

es bleibt dem Gesetzgeber der künftigen Gesetze, dem Richter, dem Verwaltungsbeamten überlassen, im einzelnen die Bestimmungen auszulegen und sich danach zu richten.

Im Verfassungsausschuß war auch erwogen worden, den Grundsätzen noch eine besondere Wirksamkeit dadurch zu verleihen, daß im Falle ihrer offenkundigen Verletzung für den Betroffenen eine besondere verwaltungsgerichtliche Klage eingeführt werden solle; auch diese Anregung wurde abgelehnt, in der Erwägung, daß, soweit Privat- oder öffentliche Rechte in Frage stehen, diese schon in der geltenden Rechtsordnung die nötigen Garantien haben, die Durchführbarkeit programmatischer Grundsätze aber, die von politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen abhänge, im Rechtsweg nicht erzwungen werden kann. —

In die Grundrechte haben neben allgemeinen Grundsätzen und programmatischen Erklärungen auch gewisse Sätze Aufnahme gefunden, die positive Rechtsnormen enthalten, die bereits in Einzelgesetzen des Reichs enthalten sind, oder die Grundsätze einer künftigen Gesetzgebung im Reiche und in den Ländern enthalten. Die Wiedergabe und Aufnahme dieser Normen an dieser Stelle der Verfassung hat die praktische Bedeutung der besonderen verfassungsmäßigen Gewähr, die damit jedem dieser Grundsätze zuteil geworden ist, d. h., daß ihre Aufhebung nur unter der besonderen Erschwerung der Änderung der Verfassung erfolgen kann, für die Anwesenheit von zwei Dritteln der gesetzlichen Mitgliederzahl und Zweidrittelmehrheit der Anwesenden erforderlich ist.

Die Bestimmungen der Reichsverfassung über die Grundrechte und Grundpflichten umfassen die wichtigsten Materien unseres öffentlichen Rechts und ziehen einen Querschnitt durch das gesamte politische Leben des Reichs wie der Länder und der öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Die meisten Länder haben daher darauf verzichtet, in ihren Verfassungen ihrerseits nochmals umfassend Grundrechte und Grundpflichten aufzustellen, nur Baden, Bayern, Mecklenburg-Schwerin und Oldenburg haben auch in den Landesverfassungen Grundrechte und Grundpflichten für ihre Landesangehörigen zusammengefaßt; ohne wesentlich Neues zu geben, prägen sie dieselben Gedanken wie die Reichsverfassung zum Teil in enger Anlehnung an diese in anderer Fassung oder anderer Gruppierung aus. So enthält die badische Verfassung einen Abschnitt „Staatsbürgerliche und politische Rechte der Badener"; die bayrische Verfassung trennt folgerichtig „Staatsbürgerschaft" und „Grundrechte" und gibt Zusatzbestimmungen zu den beiden Abschnitten der Reichsverfassung über „Religion und Religionsgesellschaften" sowie „Bildung und Schule"; die Verfassung von Mecklenburg-Schwerin wiederholt die wichtigsten Bestimmungen der Reichsverfassung in einem Abschnitt „Grundrechte", und die oldenburgische Verfassung enthält einen besonderen Abschnitt von den „Grundrechten und anderen Grundlagen des Staates", der an die Normen der Reichsverfassung noch eine Reihe von Ausführungsbestimmungen anschließt.

Erster Abschnitt.

Die Einzelperson.

§ 41. Der Grundsatz des allgemeinen Staatsbürgertums.

1. Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich. Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten (Art. 109), das sind solche politischen Rechte, die dem Bürger eine aktive Anteilnahme an der Ausübung staatlicher Funktionen gewährleisten, insbesondere das Stimmrecht, das passive Wahlrecht und das Recht auf Ehrenämter; auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts bleibt es bei den bisherigen Bestimmungen, die bereits seit 1900 eine Gleichstellung von Mann und Frau mit wenigen Ausnahmen auf dem Gebiete des Familienrechts usw. durchgeführt haben. Bei der Verfassungsberatung in der Nationalversammlung von der Linken gestellte Anträge, alle die Rechtsstellung der Frau auf dem Gebiete des bürgerlichen Rechts beschränkenden Bestimmungen aufzuheben, wurden abgelehnt.

2. In Übereinstimmung mit den Grundrechten des deutschen Volkes vom Jahre 1848, die den Adel als Stand für aufgehoben erklärten, bestimmt Art. 109, Abs. 3 der Reichsverfassung, daß öffentlich-rechtliche Vorrechte und Nachteile des Standes aufzuheben sind, und daß Adelsbezeichnungen nur als Teil des Namens gelten und nicht mehr verliehen werden dürfen. Die ursprünglichen Anträge, wonach alle Standesvorrechte beseitigt werden, wurden in der Nationalversammlung abgelehnt; an ihre Stelle trat die jetzige Fassung, die nur eine Anweisung an den Gesetzgeber enthält. Diese Bestimmung will in Durchführung des Grundsatzes des allgemeinen gleichen Staatsbürgertums die insbesondere dem hohen Adel bis zuletzt noch überlassenen teils reichs-, teils landesrechtlichen Vorrechte, die hauptsächlich in einer gewissen Autonomie auf dem Gebiete des Familien- und Erbrechts bestanden, beseitigen, jedoch dem Landesrecht den Abbau dieser oft schwierigen Rechtsverhältnisse überlassen.

In Anlehnung an diese Bestimmung der Reichsverfassung bestimmt die badische Verfassung (§ 9), daß „Vorrechte des Standes nicht anerkannt werden". Die bayrische Verfassung sagt ausführlicher (§ 15): „Der bayrische Adel ist abgeschafft, bayrische Staatsangehörige, die vor dem 28. März 1919 Adelsbezeichnungen zu führen berechtigt waren, dürfen diese nur als Bestandteil ihres Namens weiterführen; Adelsbezeichnungen werden nicht mehr verliehen. Den bayrischen Staatsangehörigen ist es verboten, die Verleihung des Adels eines anderen Staates anzunehmen." Die mecklenburgische Verfassung begnügt sich (§ 5) mit der kurzen Bemerkung, daß

„vor dem Gesetz kein Unterschied des Standes gilt", und ebenso sagt die Verfassung von Oldenburg nur kurz (§ 4), daß „öffentlich-rechtliche Vorrechte des Standes nicht stattfinden".

Preußen hat in Erfüllung der Bestimmung der Reichsverfassung diese Beseitigung der Standesvorrechte vollzogen in seinem Gesetz über die Standesvorrechte des Adels und die Auflösung der Hausvermögen vom 23. Juni 1920 (Preuß. Ges.-Samml. S. 367). Nach diesem Gesetz werden alle Vorrechte des bisherigen Adelstandes aufgehoben. Diese Vorrechte bezogen sich ihrer Wirkung nach nur auf die zum sogenannten hohen Adel gehörenden Geschlechter, unter denen die bisher souveränen und ihnen gleichgestellten Familien eine bevorzugte Stellung gegenüber den standesherrlichen (mediatisierten) Familien einnahmen; aufgehoben wird das Recht der eigenen Gesetzgebung (Autonomie), Gerichtsbarkeit und Behördenverwaltung; die bisher bevorzugten Familien werden damit dem allgemeinen öffentlichen und bürgerlichen Recht unterstellt; ihr Hausrecht bleibt nur hinsichtlich des Hausvermögens in Kraft, doch auch nur vorläufig, denn die Hausvermögen sollen bis zum 1. April 1923 durch Familienbeschluß aufgelöst werden; wenn die Auflösung bis dahin nicht erfolgt, so erfolgt sie zwangsweise durch Verordnung des Staatsministeriums. Ferner sind aufgehoben das Recht auf Prädikate und besondere Ehrungen, das Recht zur Verleihung von Titeln und Auszeichnungen, die Befreiung von öffentlich-rechtlichen Pflichten, Lasten, Abgaben usw. Weiter wird beseitigt das in den Häusern des hohen Adels noch bestehende besondere Eheschließungs-, Ehescheidungs-, Entmündigungs- und Vormundschaftsrecht; daraus folgt, daß es den bisherigen Unterschied zwischen der vollwirksamen und morganatischen Ehe und den Ebenbürtigkeitsbegriff nicht mehr gibt. Das Namensrecht der bisherigen Adelsfamilien ist dahin geregelt, daß die Angehörigen dieser Familien die bisherige Familienbezeichnung als Namen behalten und als solchen weiter vererben; nicht fortgeführt darf eine Bezeichnung werden, die dem Ausdruck einer früheren Landeshoheit dient. Die Mitglieder der vormals landesherrlichen und der standesherrlichen Familien (vgl. Einf.-Ges. z. BGB. Art. 57, 58) können aus mehreren Familienbezeichnungen einen Teil auswählen und künftig als Familiennamen führen. Diese Namenswahl durch Familienbeschluß unterliegt aber der Genehmigung des Justizministeriums*).

3. Titel dürfen nur verliehen werden, wenn sie ein Amt oder einen Beruf bezeichnen (Art. 109, Abs. 4). Durch diese Bestimmung sind die Titel nicht allgemein abgeschafft, sondern nur die Titel im eigentlichen Sinne; ein Titel im eigentlichen Sinne ist nach der in der Staatsrechtslehre und der Verwaltungsrechtsprechung feststehenden Übung**) eine unabhängig

*) Im übrigen dürfen in Preußen Familiennamen aller Art nach der Verordnung vom 3. November 1919 nur mit Ermächtigung des Justizministers geändert werden, der Antrag ist beim Amtsgericht des Wohnsitzes oder Aufenthalts zu stellen; dieselbe Vorschrift gilt auch für die Änderung von Vornamen preußischer Staatsangehöriger (Verordnung vom 29. Oktober 1920), nur darf hier der Justizminister die Entscheidung den Amtsgerichten übertragen.

**) Vgl. Entscheidungen des preußischen Oberverwaltungsgerichts Band 6, S. 59.

vom Amte dem Inhaber desselben für seine Person besonders verliehene, mit Rang, Stellung oder ähnlichen Vorrechten verbundene Benennung; die Amtsbezeichnung ist eine Benennung, die den Zweck hat, die Geschäfte des Beamten zu kennzeichnen und seine Amtsstellung äußerlich erkennbar zu machen. Künftig soll der Titel nur Amtsbezeichnung sein. Für die Beamtenschaft des Reichs ist die Frage der Amtsbezeichnung, die an Stelle der Beamtentitel usw. tritt, in Verbindung mit der Neuordnung der Beamtenbesoldung durch das Besoldungsgesetz vom 30. April 1920 (RGBl. S. 805) geregelt worden; daneben bleibt jedoch das Recht des Reichspräsidenten, auf Grund § 17 des Reichsbeamtengesetzes den Amtstitel durch Verordnung festzusetzen, unberührt, denn dieses ehemals dem Kaiser übertragene Recht ist nach Art. 179 der Verfassung auch auf den Reichspräsidenten übergegangen. Die Titelverleihung an die sogenannten freien Berufe ist nicht mehr möglich, weder im Reich noch in den Ländern; der Titel Justizrat*), Sanitätsrat, Ökonomierat, Kommerzienrat, Kommissionsrat usw. kann nicht mehr verliehen werden. Auch das Prädikat Exzellenz kann nicht mehr erteilt werden, wenn auch derartige Anreden im internationalen Verkehr noch üblich sind. Akademische Grade sind hierdurch nicht betroffen; hierzu gehören die Titel Lizentiat, Doktor und auch der Titel Professor. Dieser kann für wissenschaftliche Leistungen auch an Angehörige der freien Berufe, Künstler, Wissenschaftler usw. verliehen werden. Diese Verleihung erfolgt nicht vom Reiche, sondern von den Ministerien der Länder.

Die vor dem Inkrafttreten der Verfassung verliehenen Titel sind durch die Bestimmung des Art. 109 nicht berührt worden und können demnach weitergeführt werden. Für die Reichsbeamten ist durch Erlaß des Reichspräsidenten vom 11. Juni 1920 bestimmt, daß die Beamten künftig die in der Besoldungsordnung vorgeschriebene Amtsbezeichnung zu führen haben, daß aber frühere Titel und Amtsbezeichnungen weitergeführt werden können jedoch haben die damit Beliehenen keinen Anspruch darauf, im dienstlichen Verkehr mit ihnen benannt zu werden.

4. Orden und Ehrenzeichen dürfen vom Staate nicht verliehen werden (Art. 109, Abs. 5), jedoch ist dieser Absatz des Art. 109 durch die Übergangsbestimmungen des Art. 175 abgeschwächt, wonach Orden und Ehrenzeichen für Verdienste in den Kriegsjahren 1914/1919 auch nach dem Inkrafttreten der Verfassung weiter verliehen werden konnten, um eine gewisse Liquidation der vorliegenden Anträge und die Verleihung solcher Auszeichnungen an zurückkehrende Kriegsgefangene zu ermöglichen. Während früher ausländische Titel und Orden mit staatlicher Genehmigung angenommen werden durften, ist jetzt die Annahme derselben restlos verboten. Das unbefugte Tragen von Orden und Ehrenzeichen ist durch § 360, Nr. 8 des Reichsstrafgesetzbuchs unter Strafe gestellt.

---

*) Die bayrische Praxis, die älteren Rechtsanwälten die Amtsbezeichnung „Justizrat" verleiht, ist mit der Reichsverfassung unvereinbar, da diese Bezeichnung kein Amtstitel, sondern ein nur einem Teil der Inhaber dieses Amtes besonders verliehener persönlicher Titel ist.

§ 42. Die Reichs- und Staatsangehörigkeit.

1. Das Reich ist ein Bundesstaat und besteht aus den Ländern; die Bürger des Reichs haben daher eine doppelte Staatsangehörigkeit, sie sind Angehörige des Reichs und Angehörige eines Landes. Das Verhältnis dieser beiden Staatsangehörigkeiten, des Reichsbürgerrechts und des Staatsbürgerrechts, ergibt sich aus dem Verhältnis des Reichs zu den Ländern. Die Einzelstaaten sind mit Land und Leuten der höheren Reichsgewalt untergeordnet; die Hoheitsrechte des Reichs über die Länder enthalten in sich auch die Hoheitsrechte über die Angehörigen der Länder; die Pflichten der Fürsorge und des Schutzes, die das Reich in der Verfassung von den Ländern abgenommen und in seine eigene Zuständigkeit übernommen hat, erfüllt das Reich für die Angehörigen der Länder. Diese haben also, ebenso wie sie gegen ihr eigenes Land Untertanenpflichten und staatsbürgerliche Rechte haben, solche Rechte und Pflichten auch gegen das Reich. Die Angehörigen eines Bundesstaats sind nicht unabhängig von demselben, sondern durch ihn Bürger des Gesamtstaats, jeder Angehörige eines Landes ist durch diese Zugehörigkeit zugleich Reichsangehöriger. Der einzelne hat nicht zwei einander nebengeordnete Staatsgewalten über sich, sondern zwei einander übergeordnete. Die Reichsangehörigkeit ist keine selbständige Eigenschaft, sondern sie bedeutet, daß jemand einem Staate angehört, welcher dem Reich angehört. Aus dieser Natur des Reichs- und des Staatsbürgerrechts ergibt sich, daß das Staatsbürgerrecht regelmäßig das ursprüngliche Verhältnis ist, das ohne weiteren Akt oder Vorgang das Reichsbürgerrecht nach sich zieht; es kann in der Regel niemand Reichsangehöriger sein oder werden, ohne Angehöriger eines Einzelstaats zu sein oder zu werden; eine unmittelbare Naturalisation durch das Reich gibt es nur in besonderen Fällen; ebensowenig kann man die Staatsangehörigkeit eines Landes aufgeben oder verlieren und die des Reichs behalten; weiter ergibt sich aus diesem Verhältnis des Reichs- und Staatsbürgerrechts, daß die Staatsangehörigkeit zu einem Bundesstaat wechseln kann, während durch eine Überwanderung von einem Bundesstaat in den anderen die Reichsangehörigkeit unberührt bleibt; dies ergibt die Folgerung, daß jemand gleichzeitig mehrere Staatsangehörigkeiten haben kann, und weiter den Grundsatz der politischen Freizügigkeit im Reiche dahin, daß jeder, der dem Reiche, dem Ganzen, bereits angehört, von einem einzelnen Teile nicht als Fremder behandelt werden darf, ein Grundsatz, der schon in der früheren Verfassung galt, in der neuen jedoch noch eine schärfere Durchführung erfahren hat.

Die Staatsangehörigen sind dem staatlichen Organismus untergeordnet, der staatlichen Obrigkeit unterworfen. Der Deutsche ist dem bundesstaatlichen Charakter des Reichs entsprechend der Staatsgewalt seines Landes und mit diesem Land der darüberstehenden Reichsgewalt untergeordnet, und zwar in dem Umfang, wie es Reichs- und Landeszuständigkeit ergeben; in allen Fragen, die zur Zuständigkeit des Reichs gehören, z. B. Militärgewalt, Finanzhoheit, ist er der Reichsobrigkeit untertan und zum Gehorsam verpflichtet, auf den Gebieten jedoch, die der Landeshoheit verblieben sind, z. B. Gerichtsbarkeit, Polizei, ist er der Landesobrigkeit

zu Gehorsam verbunden. Jeder Deutsche hat demnach die aus dem Bürgerverhältnis hervorgehenden Pflichten zum verfassungsmäßigen Gehorsam und zur Treue, d. h. zur Pflicht der Unterlassung staatsschädlicher Handlungen, sowohl gegen seinen Bundesstaat als auch gegen das Reich. Andererseits hat er Rechte sowohl gegen das Reich als auch gegen das Land, Anspruch auf Erfüllung der Aufgaben, die verfassungsmäßig das Reich wie das Land ihren Bürgern gegenüber übernommen haben.

a) Dem Reiche gegenüber hat er das Recht auf Schutz gegen das Ausland im In- und Ausland (Art. 112) und auf Aufenthalt im Gebiete des Reichs; kein Reichsangehöriger kann aus dem Reichsgebiet verwiesen werden, weder aus polizeilichen oder politischen noch aus strafrechtlichen Gründen, und kein Deutscher darf einer ausländischen Regierung zur Verfolgung oder Bestrafung überliefert werden (Art. 112, Abs. 3 und § 9 des Reichsstrafgesetzbuchs). Das Recht des freien Aufenthalts im Reichsgebiet ist durch keine Pflicht zum Aufenthalt daselbst beschränkt; jeder Deutsche ist berechtigt, nach außerdeutschen Ländern auszuwandern, jedoch kann die Auswanderung allgemein durch Reichsgesetz beschränkt werden (Art. 112, Abs. 1).

Zurzeit ist das Auswanderungswesen geregelt durch das Gesetz vom 9. Juni 1897 (RGBl. S. 463), das ebenfalls das Recht der Reichsangehörigen, zur Niederlassung im Ausland Deutschland zu verlassen, grundsätzlich anerkennt und nur Beschränkungen bezüglich der Wehrpflichtigen und solcher Personen enthält, die verhaftet werden sollen oder die von fremden Regierungen oder Ansiedlungsgesellschaften angeworben worden sind. Da die Wehrpflicht inzwischen aufgehoben ist, sind die darauf gestützten Beschränkungen nicht mehr von Bedeutung. Das Gewerbe der Auswanderungsunternehmungen und -agenten bedarf nach dem Auswanderungsgesetze besonderer Genehmigung und unterliegt der Kontrolle der Reichsregierung. Zur Bearbeitung der Angelegenheiten der Rück- und Auswanderung ist eine besondere Reichsstelle, das Reichswanderungsamt, geschaffen worden (RGBl. 1919, S. 451). Eine gewisse Beschränkung der Auswanderungsfreiheit enthält das Gesetz gegen die Steuerflucht vom 26. Juli 1918 (RGBl. S. 951), das Steuerpflichtigen, die ihren dauernden Aufenthalt im Inland aufgeben wollen, eine Verpflichtung zur Anzeige bei der Steuerbehörde unter Beifügung eines Vermögensverzeichnisses auferlegt und Sicherheitsleistung für die fälligen und noch eine Zeitlang weiter zu entrichtenden Steuern verlangt.

Für die Niederlassung im Reichsgebiet bestimmt die Verfassung, daß alle Deutschen Freizügigkeit, d. h. die rechtlich gesicherte freie Wahl des Aufenthaltsorts, im ganzen Reich genießen (die alte Verfassung nannte dies das „gemeinsame Indigenat"); jeder hat das Recht, sich an beliebigem Orte des Reichs aufzuhalten und niederzulassen, Grundstücke zu erwerben und jeden Nahrungszweig zu betreiben. Kein Bundesstaat ist berechtigt, dieses Recht landesgesetzlich zu beschränken; nur Reichsgesetze können solche Einschränkungen aussprechen (Art. 111). Zurzeit ist die Freizügigkeit beschränkt durch die Verordnung vom 23. Juli 1919 (RGBl. S. 1353), die den Landeszentralbehörden vorübergehend das Recht gibt, mit Zustim-

mung des Reichsarbeits- und des Reichsernährungsministers für Kurorte usw. und Orte mit starkem Wohnungsmangel und Ernährungsschwierigkeiten Aufenthalt und Zuzug zu beschränken. Einschränkungen, die in bisherigen Reichsgesetzen enthalten sind, bleiben in Kraft; Personen, die auf Grund des § 38 des Reichsstrafgesetzbuches unter Polizeiaufsicht gestellt sind, kann daher der Aufenthalt an einzelnen bestimmten Orten nach wie vor untersagt werden; landesrechtliche Bestimmungen, die bisher neben dem Freizügigkeitsrecht Gültigkeit haben konnten, sind aber durch die neue Bestimmung beseitigt.

b) Die Zugehörigkeit zum Reich begründet den Anspruch auf Teilnahme an dem Verfassungsleben des Reichs, auf Ausübung der sogenannten politischen Rechte, des aktiven und passiven Wahlrechts zum Reichstag, der Stimmabgabe beim Volksentscheid und Volksbegehren sowie der Beteiligung an der Wahl des Reichspräsidenten. Die politischen Rechte im Reich bestimmen sich nach den Vorschriften der Reichsverfassung und nach denen des Reichswahlgesetzes usw.

Jeder Deutsche hat in jedem Lande die gleichen Rechte wie der Landesangehörige (Art. 110, Abs. 2); und damit auch den Anspruch auf Teilnahme an dem Verfassungsleben des Landes, in dem er seinen Wohnsitz hat. Diese Bestimmung geht wesentlich über das bisher geltende Recht hinaus, insofern als sie auch die staatsbürgerlichen Rechte in einem Lande nicht mehr an die Voraussetzungen der Staatsangehörigkeit dieses Landes knüpft. Ebenso wie die Reichsverfassung in Art. 17 für die Wahlen zur Volksvertretung in den Ländern und für die Gemeindewahlen die grundlegenden Vorschriften der allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gegeben hat, so daß die politischen und die Gemeindewahlen in den Einzelstaaten ebenso gestaltet werden müssen wie die Reichstagswahlen, gibt sie hier jedem Deutschen in jedem Lande auch die gleichen politischen Rechte bei Ausübung dieser Wahlen. Die gegen diese Bestimmung zutage getretene Gegnerschaft, welche in Erhaltung der bisher den Einzelstaaten zustehenden Rechte die Ausübung der Wahlbefugnisse vom Besitze der Staatsangehörigkeit abhängig machen wollte, konnte gegenüber dem Bestreben, die Reichseinheit auch auf diesem Gebiete durchzuführen, nicht durchdringen; das einzige Zugeständnis, das in dieser Beziehung gemacht worden ist, gilt für die Gemeindewahlen und beschränkt sich darauf, daß durch Landesgesetz die Wahlberechtigung in der Gemeinde von der Dauer des Aufenthalts in der Gemeinde bis zu einem Jahre abhängig gemacht werden kann*) (Art. 17, Abs. 2). Die Verfassung des Freistaats Mecklenburg-Schwerin hat in ihren Grundrechten diesem Grundsatz ausdrücklich Aufnahme gegeben und in § 2 bestimmt, daß die Angehörigen der anderen deutschen Freistaaten die gleichen Rechte und Pflichten haben wie die eigenen Staatsangehörigen. Der gleiche Gedanke hat, wenigstens bezüglich des Wahlrechts, in der preußischen Verfassung (Art. 4) Ausdruck gefunden, der bestimmt, daß das preußische Wahlrecht allen reichsangehörigen Männern und Frauen, die in Preußen

*) Wegen der für Helgoland gemachten Ausnahme vgl. oben § 11.

ihren Wohnsitz haben, zusteht; ebenso in der hessischen Verfassung (§ 3), die die Teilnahme an der hessischen Staatsgewalt ausdrücklich allen reichsdeutschen Männern und Frauen zuspricht, die in Hessen wohnen. In gleicher Weise spricht auch das badische Landtagswahlgesetz (§ 4) vom 19. März 1920 (Ges.- u. VOBl. S. 443) das Stimmrecht jedem Reichsdeutschen zu, der im Lande seinen Wohnort hat; darüber hinaus gibt dieses Gesetz auch den außerhalb Badens wohnhaften badischen Beamten und Staatsarbeitern das Stimmrecht, wenn sie die badische Staatsangehörigkeit besitzen. Die bayrische Verfassung (§ 6) stellt dagegen eine besondere Staatsbürgerschaft und ein besonderes Staatsbürgerrecht auf, das sich auf die Angehörigen des bayrischen Staates beschränkt (§ 7), und verleiht nur diesen (§ 2) den Anteil an der bayrischen Landesstaatsgewalt; in Folgerung dieser Auffassung macht die bayrische Verfassung in § 11 und 8 nicht nur das Gemeindewahlrecht von einem sechsmonatigen Aufenthalt in der Gemeinde abhängig, sondern gibt auch das Landtagswahlrecht und das Abstimmungsrecht für Volksabstimmungen nur dem Staatsbürger, der seit mindestens 6 Monaten seinen Wohnsitz in Bayern hat. Ähnlich ist auch nach dem oldenburgischen Landeswahlgesetz vom 7. Juli 1919 (GBl. S. 501) wahlberechtigt nur derjenige Deutsche, der seit mindestens einem Jahre innerhalb des Freistaats Oldenburg einen Wohnsitz mit der Absicht dauernder Beibehaltung hat. Die bayrische Verfassung fällt in ihrer Entstehung zeitlich mit der Reichsverfassung ungefähr zusammen, das oldenburgische Gesetz ist vor der Verkündung der Reichsverfassung erlassen; beide die Rechte der Reichsangehörigen einschränkenden Bestimmungen sind als mit der Reichsverfassung im Widerspruch stehend nach dem Grundsatz, daß Reichsrecht Landesrecht bricht, als aufgehoben anzusehen; das bayrische Wahlgesetz vom 17. Mai 1920 (Ges. u. VOBl. S. 195) führt demgemäß auch als stimmberechtigt alle Reichsdeutschen über 20 Jahre auf, die sich am Tage der Stimmabgabe nicht nur vorübergehend und gelegentlich in Bayern aufhalten.

c) Der Grundsatz der Freizügigkeit gilt auch auf dem Gebiete des Armenwesens, das durch Gesetz über den Unterstützungswohnsitz vom 30. Mai 1908 (RGBl. S. 380) neu geregelt wurde. Danach ist jeder Reichsangehörige in jedem Bundesstaat in bezug auf die ihm im Falle der Hilfsbedürftigkeit zu gewährende öffentliche Unterstützung als Inländer zu behandeln; Träger und Organe der öffentlichen Unterstützung sind nach dem Grundsatz, daß für die Armenpflege nicht das Gemeinde- oder Heimatsrecht, sondern die bloße Wohnsitznahme maßgebend sein soll, die Orts- und Landarmenverbände, und zwar die Ortsverbände, aus Gemeinde- und Gutsbezirken gebildet, als die eigentlichen, die Landarmenverbände als die subsidiären Träger der Armenlast; der Unterstützungswohnsitz wird erworben durch einjährigen ununterbrochenen, nach dem 16. Lebensjahr fortgesetzten Aufenthalt in der Gemeinde, durch Verehelichung und Abstammung, verloren durch Erwerb eines anderen Unterstützungswohnsitzes und infolge einjähriger ununterbrochener, nach dem 16. Lebensjahr fortgesetzter Abwesenheit. Die Rechte und Pflichten der Armenverbände untereinander sind zur Vermeidung von Notlagen der Hilfsbedürftigen dahin geregelt,

daß jeder Reichsangehörige vorläufig von dem Ortsarmenverband, in dessen Bezirk er hilfsbedürftig wird, unterstützt werden muß, vorbehaltlich der Kostenerstattung bzw. Übernahme des Hilfsbedürftigen seitens des eigentlich verpflichteten Armenverbandes; für die Entscheidung von Streitigkeiten dient als höchste Instanz das Bundesamt für das Heimatwesen.

2. Die Staatsangehörigkeit im Reich und in den Ländern wird nach den Bestimmungen eines Reichsgesetzes erworben und verloren (Art. 110). Dieses Gesetz ist zurzeit das Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz vom 22. Juli 1913 (RGBl. S. 583), welches das ursprüngliche Reichsgesetz vom 1. Juli 1870 abgelöst hat. Nach diesem Gesetz wird die Staatsangehörigkeit in einem Bundesstaat und damit die Reichsangehörigkeit erworben durch Geburt, und zwar erwerben eheliche Kinder eines Deutschen die Staatsangehörigkeit des Vaters, uneheliche die der Mutter; hierbei ist es gleichgültig, ob die Geburt im In- oder Auslande und einerlei, in welchem Bundesstaate sie erfolgt; der ehelichen Geburt ist gleichgestellt die Legitimation eines unehelichen Kindes durch einen Deutschen, auch sie begründet für das Kind die Staatsangehörigkeit des Vaters unter gleichzeitigem Verlust der bisherigen Staatsangehörigkeit; die Adoption bewirkt dagegen den Erwerb der Staatsangehörigkeit nicht. Ferner wird sie erworben für Frauen durch die Eheschließung mit einem Deutschen; diese Wirkung tritt kraft Gesetzes ohne Rücksicht auf den Willen der Frau oder beider Gatten ein; Vorbehalte sind ausgeschlossen. Außer diesen familienrechtlichen Entstehungsgründen kann die Staatsangehörigkeit auch durch Verleihung erworben werden; die Verleihung ist ein Verwaltungsakt, der durch die höhere Verwaltungsbehörde vorgenommen wird und in der Form der Ausfertigung und Aushändigung einer Urkunde erfolgt. Die Verleihung der Staatsangehörigkeit an einen Angehörigen eines anderen deutschen Bundesstaates heißt Aufnahme, die an einen Ausländer Einbürgerung (Naturalisation); die Voraussetzungen für beide sind verschieden; einem Deutschen muß die Aufnahme von jedem Bundesstaat, in dessen Bezirk er sich niedergelassen hat, auf seinen Antrag erteilt werden, sofern nicht die ganz besonderen Ausnahmegründe vorliegen. Die Einbürgerung eines Ausländers kann auf seinen Antrag erfolgen, wenn er unbeschränkt geschäftsfähig und unbescholten ist, am Orte seiner Niederlassung eigene Wohnung hat, sich und seine Angehörigen zu ernähren imstande ist und keiner der übrigen Bundesstaaten Bedenken gegen die Einbürgerung erhebt; es ist den Bundesstaaten unbenommen, darüber hinaus gesetzlich oder im Verwaltungswege besondere Erschwerungen anzuordnen. Erleichtert ist die Einbürgerung für die Witwe oder geschiedene Ehefrau eines Ausländers, die zur Zeit der Eheschließung Deutsche war — sie muß auf ihren Antrag eingebürgert werden, wenn sie geschäftsfähig und von gutem Rufe ist —, sowie ferner für ehemalige Angehörige des Bundesstaats, deren Nachkommen und in Deutschland geborene Ausländer — bezüglich ihrer bedarf es der Anfrage an die übrigen Bundesstaaten, ob Bedenken vorliegen, nicht —; ferner können ehemalige Deutsche wieder eingebürgert werden, ohne daß die Voraussetzung der Niederlassung im Inland gefordert wird. Außerdem hat bei den Verfassungsberatungen der Na-

tionalversammlung (Sitzung vom 15. Juli 1919) der Reichskanzler auf eine Anregung aus dem Hause die Zusicherung abgegeben, daß alles getan werde, um denjenigen Staatsbürgern, die auf Grund des Friedensvertrages gezwungen werden, eine fremde Staatsangehörigkeit zu erwerben, die Rückkehr in den deutschen Staatsverband in jeder Weise zu erleichtern. Sowohl die Aufnahme als die Einbürgerung kann stillschweigend, d. h. ohne Erteilung einer Urkunde, erfolgen, wenn ein bisheriger Nicht-Staatsangehöriger im unmittelbaren oder mittelbaren Staatsdienst oder im Reichsdienst oder im Gemeindedienst oder öffentlichen Schul- und Religionsdienst angestellt ist und die Anstellungs- oder Bestätigungsurkunde keinen gegenteiligen Vorbehalt enthält. Die Anstellung im Reichsdienst eines Ausländers, der seinen dienstlichen Wohnsitz in einem Bundesstaat hat, gilt als Einbürgerung in diesem Bundesstaate; hat er seinen Wohnsitz im Ausland, wird er nicht von selbst Reichsbürger, jedoch muß er von dem Bundesstaate, bei dem er den Antrag stellt, eingebürgert werden, wenn er ein Diensteinkommen vom Reiche bezieht. Die unmittelbare Reichsangehörigkeit, die eine Ausnahme bildet, kann verliehen werden einem Ausländer oder einem Eingeborenen in den Schutzgebieten, ferner einem ehemaligen Deutschen, der sich nicht im Inland niedergelassen hat; außerdem muß einem Ausländer, der im Reichsdienst angestellt ist und seinen dienstlichen Wohnsitz im Ausland hat, auf seinen Antrag die unmittelbare Reichsangehörigkeit verliehen werden, wenn er ein Diensteinkommen vom Reich bezieht; sie kann ihm verliehen werden, wenn er ein solches Einkommen nicht bezieht.

Die Staatsangehörigkeit geht verloren — abgesehen von den den Erwerbsgründen familienrechtlicher Art entgegengesetzten Vorgängen der Eheschließung einer Deutschen mit einem Ausländer und der Legitimation eines deutschen unehelichen Kindes durch einen Fremden — durch Entlassung aus der Staatsangehörigkeit, die das Gegenstück zur Verleihung der Staatsangehörigkeit ist und durch Aushändigung einer von der höheren Verwaltungsbehörde ausgefertigten Entlassungsurkunde erfolgt. Die Entlassung aus einer bundesstaatlichen Zugehörigkeit unter Aufrechterhaltung der Staatsangehörigkeit in einem anderen Bundesstaate, also unter Verbleib im Reiche, muß jedem Staatsangehörigen auf Antrag erteilt werden. Die Entlassung darf nicht erteilt werden an Personen, die verhaftet sind oder verhaftet werden sollen. Die Staatsangehörigkeit wird ferner verloren, wenn ein Deutscher, der im Inland weder seinen Wohnsitz noch seinen dauernden Aufenthalt hat, eine ausländische Staatsangehörigkeit auf Antrag erwirbt, es sei denn, daß er von der heimatlichen Behörde die schriftliche Genehmigung zur Beibehaltung seiner deutschen Staatsangehörigkeit auf Antrag erhalten hat. Die bisherige Form des Verlustes der Staatsangehörigkeit durch Nichterfüllung der Wehrpflicht ist infolge Wegfalls der Wehrpflicht gegenstandslos geworden; jedoch bleibt die Form des Verlustes der Staatsangehörigkeit infolge Ausspruchs der Behörde wegen verweigerter Rückkehr im Falle eines Krieges oder einer Kriegsgefahr trotz Aufforderung durch den Reichspräsidenten bestehen; ferner kann ein Deutscher, der ohne Erlaubnis seiner Heimatsregierung in ausländische Staatsdienste getreten ist und trotz deren Aufforderung in diesem Dienste beharrt, durch Beschluß der Zentralbehörde

seines Heimatstaates seiner Staatsangehörigkeit für verlustig erklärt werden; den Verlust der Staatsangehörigkeit infolge zehnjährigen ununterbrochenen Aufenthalts im Ausland ohne Eintragung in ein Konsulatsmatrikel kennt das neue Staats- und Reichsangehörigkeitsgesetz von 1913 nicht mehr. Der Wiedererwerb der Reichs- und Staatsangehörigkeit für diejenigen Deutschen, die diese zur Zeit des alten Gesetzes verloren haben, ist wesentlich erleichtert.

3. Eine neue Staatsangehörigkeit entsteht, wenn sich durch Abtrennung ein neuer Staat oder durch Vereinigung mehrerer Länder ein neuer Gesamtstaat bildet. In diesem Falle werden die Staatsangehörigen durch die Selbständigkeitserklärung ihres Landes Staatsangehörige dieses neuen Landes und die Staatsangehörigen der sich zu einem Gesamtstaat vereinigenden Länder Staatsangehörige des neuen Gesamtstaates. So bestimmt das Gesetz, betreffend das Land Thüringen, vom 30. April 1920 (RGBl. S. 842), daß die Staatsangehörigen der sich vereinigenden 7 Länder Staatsangehörige des Landes Thüringen werden; in gleicher Weise bestimmt das Gesetz, betreffend Oberschlesien, vom 27. November 1920 (RGBl. S. 1987), daß durch die Selbständigkeitsmachung Oberschlesiens eine neue oberschlesische Staatsangehörigkeit entsteht, die von allen volljährigen Reichsangehörigen erworben wird, die am Tage der Errichtung des Landes Oberschlesien daselbst Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt haben, sowie weiter von allen in diesen Gebieten geborenen preußischen Staatsangehörigen, die binnen Jahresfrist erklären, daß sie die oberschlesische Staatsangehörigkeit erwerben wollen. Vereinigt sich ein bisher selbständiges Land mit einem anderen Land derart, daß es in diesem Lande aufgeht, so werden die Angehörigen des erstgenannten Landes Angehörige des anderen Staats; so bestimmt das Gesetz, betreffend die Vereinigung Coburgs mit Bayern, vom 30. April 1920 (RGBl. S. 842), daß bayrische Staatsangehörige durch die Vereinigung alle sachsen-coburg-gothaischen Staatsangehörigen werden, die am Tage der Vereinigung in Bayern oder im Coburger Gebiet Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt haben, sowie diejenigen, die von den zuständigen Stellen Aufnahme- oder Einbürgerungsurkunden usw. erhalten.

4. Der Versailler Friedensvertrag hat in erheblichem Umfange und in verschiedener Art die Reichs- und Staatsangehörigkeit der Bewohner des vom Friedensvertrag betroffenen Reichsgebiets gewaltsam abgeändert. Die Bestimmungen des Friedensvertrags gehen hierbei von dem Grundsatz aus, daß die Bewohner des an fremde Staaten abzutretenden Gebiets kraft gesetzlicher Folge ihre bisherige Staats- und Reichsangehörigkeit verlieren und an ihrer Stelle ohne weiteres die Angehörigkeit des fremden Staates erwerben; dieser Grundsatz ist jedoch verschieden durchgeführt; die Bewohner des an Polen abgetretenen Gebiets erlangen nach Art. 91 des Friedensvertrags von Rechts wegen die polnische Staatsangehörigkeit unter Verlust der deutschen; diejenigen Reichsdeutschen, die sich nach dem 1. Januar 1908 in diesem Gebiet niedergelassen haben, erwerben die polnische Staatsangehörigkeit jedoch nur mit besonderer Ermächtigung des polnischen Staats; die Einwohner des an Dänemark gefallenen Gebiets erwerben nach Art. 112 des Friedensvertrags von Rechts wegen das dänische Bürgerrecht unter

Verlust der deutschen Staatsangehörigkeit, soweit sie nach dem 1. Oktober 1918 sich in diesem Gebiet niedergelassen haben, jedoch nur mit Genehmigung der dänischen Regierung; die Reichsangehörigen in dem an die Tschecho-Slowakei abgetretenen Gebiet erwerben gemäß Art. 84 von Rechts wegen unter Verlust der deutschen die tschecho-slowakische Staatsangehörigkeit; die Einwohner der nach Art. 34, 36 nach einem abstimmungsähnlichen Verfahren an Belgien übergegangenen Kreise Eupen und Malmedy tauschen am Tage des endgültigen Übergangs der Souveränität ohne weiteres die deutsche Staatsangehörigkeit gegen die belgische Staatsangehörigkeit ein. In gleicher Weise haben mit dem Inkrafttreten des Friedensvertrags (10. Januar 1920) die im Danziger Gebiet wohnhaften deutschen Reichsangehörigen die deutsche Staatsangehörigkeit verloren und gemäß Art. 105 des Friedensvertrags eine neue Staatsangehörigkeit der Freien Stadt Danzig erlangt*); für die Bewohner von Elsaß-Lothringen gilt derselbe Grundsatz nach Art. 51, 53 und § 1 der Anlage zu Art. 79, jedoch mit der Einschränkung, daß nur diejenigen Bewohner dieses Gebiets die französische Staatsangehörigkeit — und zwar schon mit Wirkung vom 11. November 1918 — erlangen, welche eheliche oder uneheliche Nachkommen solcher Personen sind, die seinerzeit durch den Frankfurter Frieden die französische Staatsangehörigkeit verloren hatten. Über die Staatsangehörigkeit der Bewohner des Memeler Gebiets ist noch keine Entscheidung getroffen; bis dahin behalten sie die deutsche Reichsangehörigkeit, jedoch hat sich Deutschland nach Art. 99 des Friedensvertrags verpflichtet, die von den feindlichen Mächten über die Staatsangehörigkeit getroffenen Vorschriften anzuerkennen.

Den Einwohnern der abgetretenen Gebiete, die kraft Friedensvertrags die deutsche Reichsangehörigkeit verloren haben, ist jedoch, mit Ausnahme derer von Elsaß-Lothringen, im Friedensvertrag (Art. 37, 85, 91, 106, 113) das Recht eingeräumt, während zweier Jahre nach dem Inkrafttreten des Friedensvertrags für die deutsche Reichsangehörigkeit zu optieren, d. h. ausdrücklich zu erklären, daß sie die deutsche Staatsangehörigkeit behalten wollen; die Option des Ehemanns erstreckt ihre Wirkung auf die Ehefrau, die Option der Eltern auf die Kinder unter 18 Jahren; jedoch hat diese Option nach Maßgabe der Bestimmungen des Friedensvertrags (Art. 37, 85, 106 und 113) die Folge, daß die für Deutschland Optierenden innerhalb der nächsten 12 Monate ihren Wohnsitz nach Deutschland verlegen müssen; nur für die deutschen Reichsangehörigen in den an Polen abgetretenen Gebieten besteht dieser Zwang nicht; ihnen ist die Verlegung des Wohnsitzes nur freigestellt (Art. 91).

Die Staatsangehörigkeit der Einwohner des Saargebiets ist durch die Übertragung der Regierung dieses Gebiets an den Völkerbund unberührt geblieben; sie behalten also ihre bisherige Staats- und Reichsangehörigkeit gemäß § 27 der Anlage zu Art. 50 des Friedensvertrags. — Ebensowenig wurde die Staatsangehörigkeit der Bewohner von Oberschlesien und der anderen Abstimmungsgebiete durch die Vorschrift, daß sich diese Gebiete einer Abstimmung zu unterziehen haben, berührt.

*) Die Optionsfragen zwischen dem Reich und dem Danziger Gebiet sind durch Staatsvertrag und Gesetz vom 30. Januar 1921 (RGBl. S. 186) geregelt worden.

§ 43. Die Rechte der fremdsprachigen Volksteile.

Der Art. 113 gibt den fremdsprachigen Volksteilen die Gewähr, daß sie in ihrer freien, volkstümlichen Entwicklung, besonders im Gebrauch ihrer Muttersprache beim Unterricht, sowie bei der inneren Verwaltung und Rechtspflege nicht beeinträchtigt werden dürfen, und zwar weder durch die Reichs- noch durch die Landesgesetzgebung, weder durch die Reichs- noch die Landesverwaltungsmaßnahmen. Damit ist den fremdsprachigen Volksteilen in Deutschland der Unterricht in der Muttersprache und der Gebrauch der Muttersprache vor Gericht und Behörden sowie die Pflege der Zusammengehörigkeit, ihres Vereinswesens und anderer Äußerungen ihres Volkstums gewährleistet; es bedeutet dies eine wichtige Ausnahme von den Grundsätzen, daß die Gerichtssprache die deutsche ist (Gerichtsverfassungsgesetz § 186) und daß Versammlungen in der Regel nur in deutscher Sprache abgehalten werden dürfen (Reichsvereinsgesetz § 12); ebenso sind damit alle landesrechtlichen Vorschriften aufgehoben, die der Bestimmung des Art. 113 zuwider sind. Die Bestimmung des Art. 113 gibt nur eine allgemeine Norm, ein Verbot, das seinen positiven Inhalt erst noch durch Reichs- oder Landesgesetz erhalten muß. Die praktische Weiterführung dieses Gedankens gibt der an dieser Frage besonders beteiligte Freistaat Preußen in seiner Verfassung Art. 73; danach sind die Provinziallandtage berechtigt, über die Zulassung einer anderen Unterrichtssprache neben der deutschen für fremdsprachige Volksteile sowie über die Zulassung einer anderen Amtssprache neben der deutschen in den gemischtsprachigen Landesteilen durch Provinzialgesetz zu beschließen. — Sowohl im Verfassungsausschuß als auch in der zweiten Lesung der Nationalversammlung war das Zugeständnis des Art. 113 nicht nur für die fremdsprachigen Volksteile, sondern allgemein für die nationalen Minderheiten gefordert, auch wenn sie ihre ursprüngliche Muttersprache verloren haben, vorausgesetzt nur, daß es sich um eine national abgegrenzte Gruppe handelt, die ihrer Zahl und ihrer Kultur nach gewillt und imstande ist, ein nationales Eigenleben zu führen (z. B. Juden, Wenden, Kassuben). Die hierauf gerichteten Anträge wurden jedoch abgelehnt. — Bezüglich der infolge des Friedensvertrags vom Deutschen Reich an die Tschecho-Slowakei und an Polen übergehenden Deutschen ist in den Art. 86 und 93 des Friedensvertrags ein gewisser Schutz ähnlicher Art vorgesehen, und zwar sollen in den von der Entente mit diesen Staaten abzuschließenden Verträgen Bestimmungen aufgenommen werden, die die Ententemächte zum Schutz der Interessen der nationalen sprachlichen und religiösen Minderheiten für notwendig halten.

§ 44. Die sonstigen persönlichen Rechte.

1. Die Freiheit der Person ist unverletzlich (Art. 114). Ihre Beeinträchtigung oder Entziehung durch die öffentliche Gewalt ist nur auf Grund von Gesetzen zulässig, z. B. in der Form des Schulzwangs, des Impfzwangs, der Zeugen-, Schöffen- und Geschworenenpflicht usw., der Untersuchungs-, Schutz- und Strafhaft. Personen, denen die Freiheit entzogen wird, sind

spätestens am darauffolgenden Tage in Kenntnis zu setzen, von welcher Behörde und aus welchen Gründen die Entziehung der Freiheit angeordnet worden ist; unverzüglich soll ihnen Gelegenheit gegeben werden, Einwendungen gegen ihre Freiheitsentziehung vorzubringen (Art. 114, Abs. 2).

Der letztere Absatz wiederholt Bestimmungen der Strafprozeßordnung, dehnt diese jedoch auch auf die Fälle der Schutzhaft aus. Anträge, die Polizeivorschriften gegen die Prostituierten und die diese Vorschriften deckende Ziffer 6 des § 361 des Strafgesetzbuchs als gegen die Freiheit der Person verstoßend aufzuheben, wurden in der zweiten Lesung abgelehnt. Das gleiche Schicksal erfuhr ein Antrag auf Abschaffung der Todesstrafe, da solche Bestimmungen nicht in die Verfassung, sondern zur Reform des Strafrechts gehören.

2. Ebenso wie die Freiheit der Person ist auch die Wohnung jedes Deutschen durch die Verfassung geschützt; sie ist eine Freistätte und unverletzlich. Ausnahmen sind nur auf Grund von Gesetzen — insbesondere Strafgesetzbuch und Strafprozeßordnung in Gestalt der Haussuchung usw. — zulässig (Art. 115).

3. Art. 116 wiederholt einen selbstverständlichen Fundamentalgrundsatz jeder geordneten Rechtspflege: Nulla poena sine lege, und besagt: Eine Handlung kann nur dann mit einer Strafe belegt werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde.

4. Dem bisher schon geltenden Recht entsprechend erklärt die Verfassung weiter das Briefgeheimnis sowie das Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis für unverletzlich, Ausnahmen können nur durch Reichsgesetz zugelassen werden (Art. 117). Derartige Ausnahmen finden sich aus Gründen der Rechtspflege in der Strafprozeßordnung § 99 bis 101, in der Konkursordnung § 121, aus Gründen der Steuereinziehung in der Verordnung vom 15. November 1918 (RGBl. 1918).

5. Der letzte Artikel des die Rechte der Einzelperson regelnden Abschnitts stellt den Grundsatz der Freiheit der Meinungsäußerung und der Freiheit der Presse auf. Ebenso wie ein späterer Artikel der Verfassung allen Bewohnern des Reichs die volle Glaubens- und Gewissensfreiheit garantiert, gewährleistet Art. 118 jedem Deutschen die Gedankenfreiheit, das Recht der freien Meinungsäußerung, die in jeder Form erfolgen kann, durch Wort, Schrift, Druck, Bild usw., und ihre Schranken nur in den allgemeinen Gesetzen findet. An diesem Rechte darf kein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis hindern; widersprechende Vertragsklauseln wären nichtig und hierauf gegründete Kündigungen wirkungslos; niemand darf benachteiligt werden, wenn er von diesem Rechte Gebrauch macht. Zuwiderhandlungen gegen diese Schutzvorschrift ziehen auf Grund bürgerlichen Rechts Schadenersatzpflichten nach sich. Die Zensur für Presse wie für Theater ist grundsätzlich beseitigt, jedoch kann sie auch im modernen Staate nicht restlos entbehrt werden. Die guten Sitten, insbesondere der Schutz der Jugend, erfordern eine gewisse Überwachung der freien Meinungsverbreitung; die Verfassung hat daher drei Ausnahmen von dem grund-

sätzlichen Zensurverbot zugelassen; zunächst kann für Lichtspiele eine Zensur eingeführt werden, aber nur durch Gesetz, und zwar grundsätzlich durch Reichsgesetz, da das Lichtspielwesen dem Reiche untersteht (Art. 7, Ziffer 20); dies ist erfolgt durch das Lichtspielgesetz vom 12. Mai 1920 (RGBl. S. 953), das die öffentliche Vorführung von Filmen von einer Zulassung durch die amtlichen Prüfungsstellen abhängig macht und die Versagung der Zulassung vorschreibt, wenn die Vorführung geeignet ist, die öffentliche Ordnung oder Sicherheit zu gefährden, das religiöse Empfinden zu verletzen, verrohend oder entsittlichend zu wirken, das deutsche Ansehen oder die Beziehungen Deutschlands zu den auswärtigen Staaten zu gefährden; einer besonderen Zulassung bedürfen diejenigen Filme, zu deren Vorführung Jugendliche unter 18 Jahren zugelassen werden sollen; sie können auch ausgeschlossen werden, wenn von ihnen eine schädliche Einwirkung auf die sittliche, geistige oder gesundheitliche Entwicklung oder eine Überreizung der Phantasie der Jugendlichen zu besorgen ist; die entscheidenden Prüfungsstellen sind aus beamteten Vorsitzenden und Beisitzern aus Kreisen des Lichtspielgewerbes, der Kunst, der Volks- und Jugendwohlfahrt zusammengesetzt. — Ferner können zur Bekämpfung der Schmutz- und Schundliteratur durch Reichs- oder Landesgesetze Zensurmaßnahmen eingeführt und Literaturprodukte verboten werden, und schließlich sind die gleichen gesetzlichen Maßnahmen bei öffentlichen Schaustellungen und Darbietungen zulässig, soweit sie zum Schutze der Jugend erforderlich scheinen. Die Maßnahmen zur Bekämpfung der Schundliteratur sind demnach ohne Einschränkung zulässig, die gegenüber minderwertigen Schaustellungen nur mit der Einschränkung, soweit es der Schutz der Jugend erfordert. — Das Pressewesen ist in dem in seiner Gültigkeit aufrechterhaltenen Gesetz über die Presse vom 7. Mai 1874 (RGBl. S. 65, abgeändert RGBl. 1883, S. 163) geregelt.

Eine wesentliche Beschränkung erfahren die verfassungsmäßigen Grundrechte der Einzelperson dann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Ruhe und Ordnung gestört oder gefährdet wird und zur Herstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung außerordentliche Maßnahmen getroffen werden müssen. Die Anordnung dieser Maßnahmen ist im ganzen Reichsgebiet Sache des Reichspräsidenten; die Landesbehörden dürfen nur einstweilige Maßnahmen anordnen. In Anordnung dieser Maßnahmen darf der Reichspräsident die vorerwähnten Grundrechte der Freiheit der Person, der Unverletzlichkeit der Wohnung, der Wahrung des Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnisses beschränken oder außer Kraft setzen (vgl. oben § 16, 2 f.)

Zweiter Abschnitt.

Das Gemeinschaftsleben.

§ 45. Die Familie.

Die Rechtsbeziehungen der Familie stehen als der natürliche Unterbau jedes Staats dem Staatsrecht nicht fern; wenn auch die Regelung der einzelnen Rechtsbeziehungen Sache des bürgerlichen Rechts ist, so haben doch die grundlegenden Normen über den staatlichen Schutz der Ehe, der Familie, der Erziehung usw. in der Reichsverfassung ihren Platz und damit die volle Würdigung ihrer sozialen Bedeutung gefunden. Als Grundlage des Familienlebens und der Erhaltung und Vermehrung der Nation steht in Art. 119 die Ehe unter dem besonderen Schutz der Verfassung; damit wird der Ehe und der Familie als der anerkannten Grundlage des Gemeinschaftslebens und der Ursprungsquelle deutscher Sitte und deutschen Kulturlebens in der Verfassung der gebührende Platz eingeräumt. Ehe ist die gesetzlich geregelte dauernde Lebensgemeinschaft zwischen Mann und Frau; die rechtlichen Bestimmungen über die Ehe sind im 4. Buche des BGB. zusammengefaßt; die Aufnahme dieser sozialen Charakterisierung der Ehe in die Reichsverfassung hat die Bedeutung, daß die Ehe nicht nur als Rechtsinstitut, sondern auch als verfassungsmäßige Einrichtung unseres Staatslebens anerkannt ist und nur im Wege der Verfassungsänderung in ihrem gegenwärtigen Rechtscharakter verändert werden kann. Die Reinerhaltung, Gesundung und soziale Förderung der Familie ist Aufgabe des Staats und der Gemeinden. Kinderreiche Familien haben Anspruch auf ausgleichende Fürsorge. Die Mutterschaft hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge des Staats. — Das Bestreben, das Los der unehelichen Kinder zu bessern, führte während der Verfassungsberatung zu Anträgen auf familienrechtliche Gleichstellung der unehelichen mit den ehelichen Kindern in der Verfassung; die Mehrheit der Verfassunggebenden Nationalversammlung entschied sich jedoch angesichts der Schwierigkeiten, einzelne privatrechtliche Fragen hier gesetzgeberisch zu ordnen, dafür, dieses Gebiet dem bürgerlichen Recht und seiner Weiterentwicklung zu überlassen; die Verfassung enthält demgemäß nur die Richtlinie: Den unehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche, seelische und gesellschaftliche Entwicklung zu schaffen wie den ehelichen Kindern (Art. 121). Das Verständnis der Nationalversammlung für die Reformbedürftigkeit der Rechtsbeziehungen und außerehelicher Verbindung und Abstammung kam außerdem in einer Resolution zum Ausdruck, in der die Forderung nach alsbaldiger gerechter gesetzlicher Neuregelung der rechtlichen und sozialen Stellung des unehelichen Kindes erhoben wurde. Aus dem gleichen Gedanken ist der letzte Absatz des Artikels hervorgegangen,

der die Mutterschaft, einerlei ob sie eheliche oder uneheliche Mutterschaft ist, unter Schutz und Fürsorge des Staats stellt.

Bezüglich der Erziehung beschränkt sich Art. 120 darauf, den Grundsatz des elterlichen Erziehungsrechts und der elterlichen Erziehungspflicht auszusprechen: Die Erziehung des Nachwuchses zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit ist oberste Pflicht und natürliches Recht der Eltern; neben die elterliche Pflicht und das elterliche Recht tritt jedoch der Staat als überwachendes Organ; die staatliche Gemeinschaft wacht über die Betätigung der Eltern in dieser Beziehung. Auch allgemein hat der Staat den Schutz der Jugend sich als Aufgabe gestellt; die Kinder- und Jugendfürsorge ist Sache der Reichsgesetzgebung geworden (Art. 7, Ziffer 7), und als Richtlinie für diese Aufgabe hebt Art. 122 hervor, daß die Jugend gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige oder körperliche Verwahrlosung geschützt werden soll; Staat und Gemeinde sollen gleichzeitig zur Erfüllung dieser Aufgabe herangezogen werden. Fürsorgemaßregeln im Wege des Zwangs sollen künftig nur auf Grund eines Gesetzes, nicht auf Grund von Verwaltungsvorschriften angeordnet werden können. Hierzu gehört in erster Linie die Fürsorgeerziehung, d. h. die gesetzlich vorgesehene, im öffentlichen Interesse unter öffentlicher Aufsicht und auf öffentliche Kosten erfolgende Ersatzerziehung. Eine solche kann einsetzen auf Grund Reichsrechts (BGB. § 1666, 1838) durch vormundschaftsgerichtliche Anordnung, um das Kind vor Verwahrlosung oder ihm durch die Erziehungsberechtigten drohende Gefahren des Mißbrauchs zu schützen, oder auf Grund Landesrechts aus sozialpolitischen Gründen durch die Verwaltungsbehörden zum Schutz vor sittlichem Verderben (z. B. preußisches Gesetz vom 2. Juli 1900). Eine solche Fürsorgemaßnahme darf stets nur auf Grund einer gesetzlichen Bestimmung erzwungen werden; auf Grund von Verwaltungs- oder Polizeivorschriften kann wohl eine gütliche Überleitung der kraft bürgerlichen Rechts ausgeübten Erziehungsbefugnisse, niemals aber ein erzwungener Übergang derselben in die behördliche Ersatzerziehung stattfinden.

§ 46. Vereins- und Versammlungswesen.

Verein ist der auf bestimmte oder unbestimmte Zeit erfolgte Zusammenschluß mehrerer Personen zur gemeinsamen Verfolgung bestimmter Zwecke in einer bestimmten vereinbarten Organisation. Versammlung ist die einmalige räumliche Vereinigung mehrerer Personen mit der Absicht, gemeinsame Angelegenheiten zu erörtern oder durch ihr Zusammenkommen zu unterstützen. Das Vereins- und Versammlungsrecht ist reichsrechtlich geregelt durch das Gesetz vom 19. April 1908 (RGBl. S. 151) und durch die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs über den Erwerb der Rechtsfähigkeit durch Vereine. Zu dieser bereits bestehenden reichsgesetzlichen Regelung und in teilweiser Abänderung derselben geben die Grundrechte der Verfassung über das Gemeinschaftswesen eine Reihe weiterer Vorschriften, indem sie gleichzeitig die Grundlagen dieser Gesetze in die Verfassung aufnehmen und so unter den besonderen Schutz der Verfassung stellen.

1. Bezüglich der Versammlungsfreiheit wiederholt Art. 123 den Grundsatz des vorerwähnten Reichsgesetzes: Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln. Die im bisherigen Gesetz (§ 5) für politische Versammlungen vorgeschriebene Anmeldungspflicht ist damit beseitigt; während das bisherige Gesetz (§ 7) für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge auf öffentlichen Straßen oder Plätzen die Genehmigung der Polizeibehörde, die mindestens vierundzwanzig Stunden vorher nachgesucht werden muß, verlangt, läßt die Verfassung grundsätzlich auch diese Versammlungen ungehindert und ohne Genehmigung zu; jedoch fügt sie aus Gründen der öffentlichen Ruhe und Ordnung nach den Erfahrungen der gegenwärtigen Zeit die Einschränkung zu, daß diese Freiheit der Versammlung reichsgesetzlich beschränkt werden kann, zwar nicht dadurch, daß Versammlungen unter freiem Himmel einer Genehmigung bedürfen sollen, aber dadurch, daß sie anmeldepflichtig sein sollen; außerdem können Versammlungen unter freiem Himmel — ohne daß es eines weiteren Gesetzes bedarf — verboten werden, wenn und solange durch sie eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu befürchten ist; ob diese Voraussetzung vorliegt, hat die Polizei nach pflichtmäßigem Ermessen zu entscheiden. Da die Anmeldung solcher Versammlungen bisher reichsgesetzlich nicht vorgeschrieben ist, muß die Polizei über das Vorhaben solcher Versammlungen oder deren Veranstaltung von Amts wegen sich Kenntnis verschaffen und alsbald prüfen, ob eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu befürchten ist. Auch bezüglich der Vereinsfreiheit geht die Verfassung von dem geltenden Rechte, dem vorerwähnten Vereinsgesetz vom 19. April 1908 aus, dessen Grundsatz sie wiederholt: Alle Deutschen haben das Recht, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine oder Gesellschaften zu bilden; dies Recht kann nicht durch Vorbeugungsmaßregeln beschränkt werden. Zur Behebung von Zweifeln fügt Art. 124 hinzu, daß diese unbeschränkte Vereinsfreiheit auch für religiöse Vereine und Gesellschaften gilt. Bezüglich der Frage des Erwerbs der Rechtsfähigkeit durch die Vereine gilt das Recht des Bürgerlichen Gesetzbuchs; dies gab bisher (§ 61) der Verwaltungsbehörde das Recht des Einspruchs gegen den Erwerb der Rechtsfähigkeit durch solche Vereine, die einen politischen, sozialpolitischen oder religiösen Zweck verfolgten, und der Einspruch hatte zur Folge, daß die Eintragung eines solchen Vereins in das Vereinsregister und damit die Erlangung der Rechtsfähigkeit unterbleiben mußte. Diese Einengung wird nun in der Verfassung als den neuzeitlichen Gedanken voller Vereinigungsfreiheit zuwiderlaufend beseitigt; sie bestimmt: Der Erwerb der Rechtsfähigkeit steht jedem Verein gemäß den Vorschriften des bürgerlichen Rechts frei. Er darf einem Verein nicht aus dem Grund versagt werden, daß er einen politischen, sozialpolitischen oder religiösen Zweck verfolgt. Damit sind alle Sondervorschriften des Reichsrechts wie des Landesrechts weggefallen, insbesondere Art. 84 des Einf.-Ges. zum BGB., das die landesrechtlichen Vorschriften über die erschwerte Erlangung der Rechtsfähigkeit durch geistliche Gesellschaften aufrechterhielt.

Im übrigen gelten für das Vereins- und Versammlungsrecht die Be-

stimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs und die Vorschriften des Vereinsgesetzes vom 19. April 1908 unbeschränkt weiter. Nach den letzteren kann ein Verein oder eine Versammlung aufgelöst werden, deren Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft, Versammlungen außerdem dann, wenn Bewaffnete daran teilnehmen, Aufreizungen oder Aufforderungen zu Verbrechen oder Vergehen erörtert werden, die gesetzlich vorgesehenen polizeilichen Bewachungsorgane nicht zugelassen werden und wenn Redner sich einer anderen als der gesetzlich als Regel vorgeschriebenen deutschen Sprache bedienen. Die Auflösung von Vereinen und Versammlungen kann im Verwaltungsstreitverfahren oder, wo solches noch nicht besteht, im Wege des Rekurses nach der Gewerbeordnung angefochten werden. Politische Vereine müssen einen Vorstand und eine Satzung haben, die nebst Mitgliederverzeichnis der Polizeibehörde anzugeben sind; öffentliche Versammlungen müssen einen Leiter haben, der für Ruhe und Ordnung in der Versammlung zu sorgen hat und befugt ist, die Versammlung für aufgelöst zu erklären; wer nach Auflösung der Versammlung sich nicht entfernt, macht sich einer Übertretung strafbar. Personen, die das 18. Lebensjahr nicht vollendet haben, dürfen nicht Mitglieder von politischen Vereinen sein und auch nicht an öffentlichen politischen Versammlungen teilnehmen. Erleichterungen gelten für die Vereinigungen zur Vorbereitung von Wahlen und für Wahlversammlungen: die ersteren gelten nicht als politische Vereine, und in den letzteren sind auch andere Sprachen als die deutsche zulässig.

2. Anschließend an den Grundsatz der Vereins- und Versammlungsfreiheit nimmt die Verfassung auch den Grundsatz der Wahlfreiheit in die verfassungsmäßigen Grundrechte auf: Wahlfreiheit und Wahlgeheimnis sind gewährleistet (Art. 125). Die weitere Ausführung dieses Gedankens ist in den Landes- und Reichswahlgesetzen erfolgt.

3. Das freie Petitionsrecht — ein Erbgut schon der Grundrechte der Reichsverfassung von 1849 — ist gleichfalls verfassungsmäßig festgelegt: Jeder Deutsche hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von einzelnen als auch von mehreren gemeinsam ausgeübt werden (Art. 126). — Durch die Voranstellung der Worte „an die zuständige Behörde" ist ausgesprochen, daß die Petitionen zunächst den Instanzenzug erschöpfen sollen, ehe die Volksvertretung damit beschäftigt werden soll.

§ 47. Die Selbstverwaltungskörper.

1. Unter den Gemeinschaftsgrundrechten der Verfassung hat (Art. 127) auch der Grundsatz der Selbstverwaltung Platz gefunden. Selbstverwaltung ist die Wahrnehmung öffentlicher Funktionen durch öffentlich-rechtliche Körperschaften an Stelle des Staates; Selbstverwaltung ist dezentralisierte und übertragene Staatsgewalt in Verbindung mit vom Staate unabhängigen Funktionen des besonderen oder örtlichen Wirkungsbereichs. Die wichtigsten der im Staate bestehenden Selbstverwaltungskörper sind die Gemeinden; mehrere Gemeinden können durch körper-

schaftlichen Zusammenschluß einen Gemeindeverband (Kommunalverband) bilden, der dann wieder ein Selbstverwaltungskörper ist. Art. 127 hebt ausdrücklich das Recht der Gemeinden und Gemeindeverbände zur Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze hervor. Diese Gesetze sind sowohl Reichs- wie Landesgesetze, insbesondere die letzteren; die Verfassung selbst greift in die Selbstverwaltung der Gemeinden nur wenig ein: einmal dadurch, daß sie (Art. 17, 2) auch für die Gemeindewahlen die allgemeine, gleiche, unmittelbare und geheime Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl vorschreibt, zweitens dadurch, daß sie (Art. 10, Ziffer 3) auch das Beamtenrecht der Gemeindebeamten der reichsgesetzlichen Zuständigkeit zuweist, und drittens durch die Bestimmung (Art. 110, Abs. 2), daß auch Nicht-Landesangehörige oder nichtständige Gemeindeeinwohner Anteil an den Gemeinderechten haben müssen. — Außerdem werden in den Artikeln, die von Bildung und Schule handeln, in wiederkehrender Formel Reich, Länder und Gemeinden zusammen als die hier beteiligten Organe genannt (Art. 143, 146 und 148), auch erscheint die Gemeinde in Arbeitsgemeinschaft mit dem Staat bei Erfüllung der Aufgaben zum Schutze der Familie und der Jugend (Art. 119 und 122); Art. 156 erwähnt das Recht der Gemeinden auf Beteiligung an der Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmungen und trägt damit einer Einrichtung Rechnung, die bereits in großem Umfange von den Gemeinden selbst geschaffen worden ist, und schließlich hebt Art. 133 die Verpflichtung der Staatsbürger zur ehrenamtlichen Tätigkeit auch für die Gemeinde hervor. Indirekt wird in der Verfassung das Leben der Gemeinde berührt durch den Grundsatz der Finanzhoheit des Reichs und die hieraus erfolgende Inanspruchnahme zahlreicher Steuerquellen für Reichszwecke, die bisher dazu dienten, das Einzelleben der Gemeinden, insbesondere der Stadtgemeinden zu sichern. Andererseits erklärt die Verfassung zahlreiche öffentliche Aufgaben, die bisher viele Gemeinden auf sich genommen und mustergültig erfüllt haben, zur Reichssache, z. B. Jugend-, Mutterschafts- und Säuglingsfürsorge, Wohlfahrtspflege, Siedlungs- und Wohnungswesen, gemeinwirtschaftliche Betätigung usw.

2. Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und der Gemeindeverbände ist auch in einem Teil der Landesverfassungen ausdrücklich, zum Teil in ausführlicherer Behandlung als in der Reichsverfassung anerkannt. — So gewährleistet die preußische Verfassung (Art. 70) das Selbstverwaltungsrecht den politischen Gemeinden und Gemeindeverbänden unter der gesetzlich geregelten Aufsicht des Staats. Der preußische Staat gliedert sich in Gemeinden, Kreise und Provinzen; diese Glieder sind gleichzeitig Bezirke der staatlichen Verwaltung und Verbände der Selbstverwaltung. Organe der Selbstverwaltung sind die auf Grund der Verhältniswahl gewählten Gemeinde- oder Stadtverordnetenversammlungen, die Kreistage und die Provinziallandtage*), die die Verwaltung überwachen, die Magistrate, Kreisausschüsse und

*) Wegen der Wahl derselben siehe oben § 14, S. 73.

Provinzialausschüsse, die als engere Vertretungskörper die Verwaltung führen, und die mit der Vorbereitung und Ausführung betrauten Einzelpersonen (Gemeindevorsteher, Bürgermeister, Landesdirektor oder Landeshauptmann). Die staatliche Aufsicht über die Landgemeinden und Gutsbezirke führt der Landrat als Vorsitzender des Kreisausschusses, über die Städte der Regierungspräsident (in gewissen Fällen auch der Bezirksausschuß), über die Kreise der Regierungspräsident, über die Provinzialverbände der Oberpräsident. Die neue preußische Verfassung, die den Provinzen durch die Schaffung des ausschließlich aus Provinzvertretern bestehenden Staatsrats einen Einfluß auf die Zentralregierung eingeräumt hat, verspricht, durch besonderes Gesetz den Kreis der den Provinzen überwiesenen Selbstverwaltungsangelegenheiten zu erweitern und ihnen Auftragsangelegenheiten zur Verwaltung durch ihre eigenen Organe zu übertragen*) (Art. 72, 2); die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung sollen auch für die Wahlen zu den Gemeinde-, Kreis- und Provinzialvertretungen zur Anwendung gelangen (Art. 74); die Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten, die Vorsitzenden des Provinzialschulkollegiums und des Landeskulturamts sollen im Einvernehmen mit dem Provinzialausschuß ernannt werden (Art. 86).

Ebenso gewährleistet die bayrische Verfassung (§ 22 u. ff.) den bürgerlichen Gemeinden und Gemeindeverbänden das Selbstverwaltungsrecht in der Weise, daß sie nach Maßgabe der Gesetze ihre eigenen und die ihnen vom Staate übertragenen Angelegenheiten verwalten; sie haben das Recht, ihren Bedarf durch öffentliche Abgaben im Rahmen der Gesetze zu decken, und können neue Aufgaben und Lasten nur auf Grund von Gesetzen zugewiesen erhalten; der Staat schützt und überwacht die Gemeindebehörden bei Durchführung ihrer Aufgaben; den Gemeinden und Gemeinde-

*) Dieses Versprechen soll durch ein Gesetz über die Provinzialautonomie eingelöst werden, dessen Entwurf zunächst zur gutachtlichen Äußerung dem neugewählten Provinziallandtag unterbreitet worden ist. Dieser Entwurf räumt den Provinzen neue Rechte ein, sowohl auf dem Gebiete der Gesetzgebung wie auch auf dem der Verwaltung; in Zukunft sollen die Provinzialverbände durch die Provinziallandtage das Recht zum Erlaß von Provinzialgesetzen erhalten, die selbstverständlich nicht im Widerspruch mit Reichs- oder Landesgesetzen stehen dürfen und jederzeit durch solche Gesetze wieder beseitigt werden können. Der Regelung durch Provinzialgesetz unterliegen, außer Ausführungsvorschriften kraft besonderer gesetzlicher Übertragung, Angelegenheiten, deren besondere Regelung für einzelne Provinzen zweckmäßig ist, insbesondere das Wegerecht, das Feld- und Forstpolizeirecht, das Recht der land- und forstwirtschaftlichen Interessengemeinschaften, das Recht der Jugendfürsorge usw. — Auf dem Gebiete der Verwaltung sollen die Rechte der Provinzen erheblich erweitert werden; zunächst soll ihnen in dem Rahmen, in welchem ihnen die Gesetzgebung zugewiesen ist, die bisher von der Regierung geführte Verwaltung als Selbstverwaltungsangelegenheit übertragen werden; daneben soll ihnen eine Reihe von früher der Regierung zustehenden Angelegenheiten als Auftragsangelegenheiten übertragen werden, insbesondere das Kleinbahnwesen, das Wasser- und Meliorationswesen, die Baupolizei, das Fluchtlinienwesen, das Wohnungswesen im Rahmen der Landeswohnungsgesetzgebung, das Eichwesen, das landwirtschaftliche Unterrichtswesen, die Arbeitsnachweise und die Berufsberatung. — Der Entwurf schreibt weiter die Bildung von Beiräten für die Provinzialschulkollegien und von Regierungsabteilungen für Kirchen- und Schulwesen vor, deren Zustimmung für gewisse Angelegenheiten erforderlich ist.

verbänden ist gegen Überschreitung der staatlichen Aufsichtsrechte verwaltungsgerichtlicher Schutz zugebilligt; das Vermögen der Gemeinden und Gemeindeverbände kann unter keinem Vorwand zum Staatsvermögen gezogen werden. Eine umfassende Neuregelung der Selbstverwaltung in Bayern ist durch das Gesetz über die Selbstverwaltung vom 28. März 1919 (Ges.- u. VOBl. S. 239) erfolgt. Hiernach sind die Gemeinden, die Bezirke und die Kreise Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Rechte der Selbstverwaltung; ihre Aufgabe ist die Pflege des geistigen, sittlichen und wirtschaftlichen Wohles der Einwohner und deren Erziehung zur Gemeinschaft des ganzen Volkes. Organe der Selbstverwaltung in den Städten und Gemeinden sind die Bürgermeister usw. sowie der Stadtrat und der Gemeinderat; die Ersten Bürgermeister in allen Gemeinden werden mit absoluter Stimmenmehrheit von sämtlichen Wahlberechtigten gewählt, die weiteren Bürgermeister oder berufsmäßigen Stadt- oder Gemeinderäte nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts von den Stadt- oder Gemeinderäten, die übrigen Stadt- und Gemeinderäte nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts von sämtlichen Wahlberechtigten. Organe der Selbstverwaltung des Bezirks sind der aus den Gemeindevertretern durch Wahl gebildete Bezirkstag und der vom Bezirkstag aus seiner Mitte nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts gewählte, aus 5 bis 7 Mitgliedern bestehende Bezirksausschuß; Verwaltungsorgan des Bezirks ist das Bezirksamt (der Bezirksamtmann). Organ der Selbstverwaltung der Kreise ist der aus 30 bis 45 gewählten Kreisvertretern bestehende Kreistag und der nach den Grundsätzen der Verhältniswahl von dem Kreistag aus seiner Mitte gewählte, aus 5 bis 7 Mitgliedern bestehende Kreisausschuß; Verwaltungsorgan des Kreises ist die Regierung. Bezirksausschuß und Kreisausschuß vertreten den Bezirk, den Kreis nach außen und haben die entsprechenden Verwaltungsbefugnisse teils allein, teils im Benehmen mit dem Bezirksamt bzw. der Regierung. Die Staatsaufsicht über diesen Selbstverwaltungskörper wird unter der obersten Leitung des Staatsministeriums des Innern ausgeübt, und zwar über die Gemeinden vom Bezirksamt, über die unmittelbaren Städte und über die Bezirke von der Regierung, Kammer des Innern, über die Kreise vom Staatsministerium des Innern. Die Aufsichtsbehörde kann gesetzwidrige Beschlüsse aufheben und die Erfüllung gesetzlicher oder übernommener Verpflichtungen erzwingen; jedoch können alle Verfügungen in Gegenständen der Staatsaufsicht im Verwaltungsstreitverfahren angefochten werden. — Das bayrische Gesetz sieht auch auf dem Gebiete der Selbstverwaltung ein Volksbegehren in zwei Fällen vor; ein Viertel der Wahlberechtigten einer Gemeinde kann verlangen, daß der Stadt- oder Gemeinderat sich einer Neuwahl zu unterziehen hat; die Abstimmung geschieht schriftlich in Abstimmungslisten; wenn in den Abstimmungslisten mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten für dieses Verlangen stimmt, ist die Neuwahl vorzunehmen. Die gleiche Zahl der Wahlberechtigten kann ferner auch verlangen, daß der Stadt- oder Gemeinderat bestimmte Unternehmungen und Einrichtungen in Bearbeitung nimmt.

Auch die badische Verfassung (§ 22) gibt den Gemeinden, Gemeindeverbänden und Kreisen das Recht der Selbstbestimmung und der Selbstverwaltung innerhalb der gesetzlichen Schranken; vor der gesetzlichen Regelung sie berührender allgemeiner Fragen sollen sie gehört werden; eine Beschränkung in diesem Recht oder eine Auferlegung weiterer Pflichten kann nur im Wege der Verfassungsänderung beschlossen werden; die Gemeinden werden in ihrem dermaligen Bestand gewährleistet; jedoch kann die Vereinigung einer Gemeinde mit einer anderen und die Auflösung und Neubildung einer Gemeinde, außer durch Vereinbarung, mit Staatsgenehmigung auch auf dem Wege des Gesetzes erfolgen. — Selbstverwaltungsorgane der Gemeinden in Baden sind der Gemeinderat (in den Städten Stadtrat) mit dem Bürgermeister und Beigeordneten an der Spitze und in allen Gemeinden von mindestens 500 Einwohnern der Bürgerausschuß, der in bestimmten Fällen die Beschlußfassung des Gemeinderats ergänzt und in der Regel als Wahlorgan für die Bestellung des Gemeindevorstands fungiert. Die Staatsaufsicht über die Gemeinden liegt beim Bezirksamt, in gewissen Fällen beim Bezirksrat. Neben den Gemeinden bestehen in Baden als Selbstverwaltungskörper noch die Kreise, deren Organe die Kreisversammlung und der Kreisausschuß sind; über sie übt das Ministerium die staatliche Aufsicht aus. Sowohl die Gemeinden als auch die Kreise können Verfügungen der Staatsaufsichtsbehörde im Verwaltungsstreitverfahren anfechten.

Auch die oldenburgische Verfassung (§ 31) hebt ausdrücklich das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und Gemeindeverbände hervor, die darin nur durch Gesetz und auch nicht weiter beschränkt werden dürfen, als der Staatszweck es notwendig erfordert.

In ähnlicher Weise sind meist im Anschluß an die staatliche Verwaltungsgliederung auch in den anderen Ländern die Selbstverwaltungskörper organisiert. So gliedert sich die Selbstverwaltung in Hessen ähnlich wie in Preußen in Gemeinden, Kreise und Provinzen; in Sachsen bestehen als Selbstverwaltungskörper außer den Gemeinden die Bezirksverbände für die Amtsbezirke jeder Amtshauptmannschaft mit Bezirksversammlung und Bezirksausschuß unter dem Vorsitz des Amtshauptmanns. In Württemberg sind neben den Gemeinden höhere Selbstverwaltungskörper die Amtskörperschaften, die mit den räumlichen Bezirken der Oberämter zusammenfallen und in der Amtsversammlung und dem Bezirksrat unter Vorsitz des Amtsvorstands ihre eigenen Organe haben. In den kleineren Ländern bilden neben den Gemeinden in der Regel die Kreise die einzigen höheren Selbstverwaltungsverbände.

§ 48. Die Grundrechte der Beamten.

In der neuen Regelung der Zuständigkeit des Reichs weist Art. 10, Ziffer 3 der Reichsverfassung dem Reiche das ausdrückliche Recht zu, die Grundsätze für das Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften aufzustellen. Während das Reich früher nur die Befugnis hatte, das Recht seiner eigenen Beamten, der Reichsbeamten, zu ordnen, kann es jetzt

allgemeingültige Grundsätze für das Recht der Beamten des Reichs, der Länder, der Gemeinden und aller anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften erlassen. Dieses Recht des Reichs beschränkt sich auf die Grundsätze des Beamtenrechts, in die Einzelheiten soll es nicht eingreifen; diese bleiben dem Landesrecht überlassen. Wie weit im einzelnen das „Beamtenrecht" und damit die Gesetzgebung des Reichs geht, ist nicht unbestritten; jedenfalls ist das Beamtenbesoldungswesen ein Teil des Beamtenrechts und das Reich somit befugt, auch hier Grundsätze für alle Beamten zu erlassen. Einige Grundsätze des Beamtenrechts gibt die Verfassung selbst; weitere allgemeine Regeln sollen in einem künftigen Reichsgesetz, betreffend die öffentlichen Beamten, erlassen werden; bis dahin bleiben für die Reichsbeamten das Reichsbeamtengesetz vom 31. März 1873 in der Fassung vom 18. Mai 1907 (RGBl. S. 245), für die Landesbeamten usw. die Landesbeamtengesetze in Gültigkeit mit den Änderungen, die sich aus den bereits jetzt in der Verfassung stehenden Rechtsnormen ergeben. Die Grundsätze der Verfassung gliedern sich nach vier Gesichtspunkten: einmal die allgemeine Zugänglichkeit der öffentlichen Ämter, zweitens die Garantien der Rechte der Beamten, drittens die politische Freiheit der Beamten und schließlich die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit.

1. Ebensowenig wie das Reichsbeamtengesetz gibt auch die Verfassung eine Begriffsbestimmung des Beamten, sondern setzt dieselbe voraus. Die Definition des Beamten ist im Staatsrecht eine recht schwankende. In der Regel wird als Beamter bezeichnet derjenige, dem ein Amt, d. h. ein durch das öffentliche Recht begrenzter Kreis von staatlichen Geschäften übertragen ist; aber diese Erklärung ist nicht ausreichend und deckt den Begriff des Beamten nicht, denn es kann jemand Beamter sein, ohne ein Amt zu verwalten, indem er z. B. beurlaubt, zur Disposition gestellt oder vom Amte suspendiert ist; auch ist der Begriff des Amtes weiter als der des Beamten; es gibt Behörden, deren Mitglieder nicht Beamte sind, z. B. Schiedsrichter, Handelsrichter, Schöffen, Geschworene usw. Es gehört vielmehr zum Begriff des Beamten außer der Übernahme eines Amtes noch ein zweites Begriffsmoment, nämlich ein besonders geartetes Dienstverhältnis zum Staat, und zwar ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis; wer nur auf privatrechtlichen Vertrag in ein Dienstverhältnis zum Staat tritt, so daß er also dem Staat als gleichberechtigter Vertragsgegner gegenübertritt und wer auf Grund dieses Vertrags staatliche Geschäfte übernimmt, wird nicht Beamter, sondern nur Vertragsangestellter. Das Dienstverhältnis, in das der Beamte zum Staate tritt, ist ein anderes; es setzt zwar auch einen Vertrag im Rechtssinne, eine Willensübereinstimmung voraus; der Staat erklärt sich bereit, eine bestimmte Person in seinen Dienst zu nehmen, und diese muß einwilligen, in diesen Dienst zu treten; aber der Inhalt dieses Vertrags ist ein anderer; er begründet nicht beiderseitige Rechte, sondern ein öffentlich-rechtliches Verhältnis, einen besonderen Staatsdienst, der eine Gehorsams-, Treue- und Arbeitspflicht des Beamten und eine Schutz- und Unterhaltspflicht des Staates zum Inhalt hat. Die Erfüllung der Beamtenpflichten ist nicht Vertragserfüllung, sondern Erfüllung der

öffentlich-rechtlichen Pflicht dem Staate gegenüber, der Gehorsams- und Treuepflicht; die Verletzung der Dienstpflicht ist nicht Vertragsverletzung, deren Folgen sich nach bürgerlichem oder Handelsrechte bemessen, sondern Treue- oder Gehorsamsverletzung, deren Folgen als Vergehen — Disziplinarvergehen — nach besonderem Beamtenrecht geahndet werden. Die Gewährung eines Gehalts oder Diensteinkommens ist für den Begriff des Beamten nicht wesentlich, wenn auch die Regel; es gibt auch unbesoldete Staatsbeamte, z. B. Referendare, Wahlkonsuln, Honorarprofessoren, die Attachés des auswärtigen Dienstes. Wesentlich für den Beamten bleibt stets nur das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis*). Beamter ist somit, wer in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis zum Staate steht, und zwar ist Reichsbeamter, wer zum Reiche, Landesbeamter, wer zu einem Lande des Reichs in diesem Dienstverhältnis steht. Die Rechte und Pflichten der Reichsbeamten sind durch besondere Gesetzesbestimmungen ausdrücklich beigelegt den Reichstagsbeamten (§ 156 des Reichsbeamtengesetzes) und den Reichsbankbeamten (Gesetz vom 14. März 1875, § 28, RGBl. S. 177, sowie Verordnung betreffend Anwendung der Pensions- und Hinterbliebenenfürsorge der Reichsbeamten vom 4. November 1907, RGBl. S. 742).

Die äußere Form des Eintritts einer Person in das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis des Staats ist die Anstellung; sie ist kein einseitiger Willens- oder Hoheitsakt des Staats, sondern ein Vertrag zwischen dem einzelnen und dem Staate, dessen Bedingungen regelmäßig nicht im Einzelfalle vereinbart werden, sondern sich aus den Beamten- und Besoldungsgesetzen ergeben; als Zeichen des abgeschlossenen Vertrags wird den Beamten eine Anstellungsurkunde ausgehändigt, die im Reichsdienst „Bestallung" heißt. Die Ableistung des Diensteids ist zur Perfektion des Anstellungsvertrags nicht erforderlich; die Eigenschaft eines Beamten wird nicht durch die vorherige Ableistung des Diensteids bedingt, jedoch ist diese in der Regel die Voraussetzung für die Übernahme des Amts.

2. Zu den öffentlichen Ämtern im Reich und in den Ländern sind nach Maßgabe der Gesetze und entsprechend ihrer Befähigung und ihrer Leistungen alle Staatsbürger ohne Unterschied zugelassen (Art. 128, Abs. 1). Gesetzliche Beschränkungen enthalten nur die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs (§ 31), daß die Verurteilung zur Zuchthausstrafe die dauernde Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter von Rechts wegen zur Folge hat, und daß die Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte während der im Urteil bestimmten Zeit die Unfähigkeit bewirkt, ein öffentliches Amt zu erlangen. Außerdem kann durch Urteil des Staatsgerichtshofs des Reichs wie eines Landes die Unfähigkeit zur Bekleidung eines öffentlichen Amts oder der Verlust des bekleideten Amts ausgesprochen werden. Eine bestimmte Staatsangehörigkeit kann landesgesetzlich künftig als Voraussetzung für die Bewerbung um ein Amt nicht gefordert werden; denn die Verfassung hebt in diesem Artikel ausdrücklich hervor, daß die Staatsbürger ohne Unterschied zu

*) Vgl. die Ausführung und die Entwicklung des Beamtenbegriffs in der staatsrechtlichen Theorie bei Laband, Staatsrecht, Bd. 1, S. 401.

den öffentlichen Ämtern zugelassen sind, und an anderer Stelle (Art. 110, Abs. 2) ist ausgesprochen, daß jeder Deutsche in jedem Lande des Reichs die gleichen Rechte wie die Angehörigen des Landes selbst haben; andererseits schreibt jedoch Art. 16 vor, daß die mit der unmittelbaren Reichsverwaltung in den Ländern betrauten Beamten in der Regel Landesangehörige sein sollen; man wird hieraus folgern dürfen, daß auch die Landesbeamten sich in der Regel aus den Landesangehörigen rekrutieren dürfen, ohne daß damit dem Geist der Verfassung Gewalt angetan würde.

Schon im bisherigen Reichsrecht stand der Anstellung weiblicher Beamten an sich kein gesetzliches Hindernis entgegen. Die Verfassung erweitert dies allgemein durch den Grundsatz: Alle Ausnahmebestimmungen gegen weibliche Beamte werden beseitigt. Damit hat die Verfassung in Konsequenz des Art. 109, Abs. 2, der Männern und Frauen grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten gibt, die Zulassung auch der Frauen zum Staatsdienst grundsätzlich ausgesprochen; die näheren Bestimmungen und auch Beschränkungen wird das künftige Beamtengesetz enthalten. Durch diese Vorschrift sind weiter auch die bisher bezüglich der Ehe der Beamtinnen und Lehrerinnen bestehenden Verbote beseitigt, die die Beamtinnen im Falle der Verheiratung zum Ausscheiden aus dem Staatsdienste und zur Preisgabe der erworbenen Versorgungsansprüche zwangen.

3. Die Reichsverfassung übernimmt für alle Beamten den bisher schon für die Reichsbeamten geltenden Grundsatz, daß die Anstellung der Reichsbeamten in der Regel auf Lebenszeit erfolgen soll; es ergibt sich dies aus der Grundanschauung des deutschen Beamtentums als eines besonderen öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses, das den Beamten verpflichtet, dem Staatsdienst sein ganzes Leben zu widmen. Die lebenslängliche Anstellung soll die Regel sein, Ausnahmen können nur durch Gesetze bestimmt sein; bis die künftige Reichsbeamtengesetzgebung hierüber Bestimmungen trifft, bleiben die im Reichsbeamtengesetz, den Landesbeamtengesetzen und den auf diese gestützten Verwaltungsvorschriften enthaltenen Ausnahmen in Kraft. Ein radikaler Antrag, die Beamten durch Wahl auf Zeit zu berufen, wurde mit großer Mehrheit abgelehnt, statt dessen gibt Art. 129 für die Beamten eine Reihe von Garantien, die hiermit den verfassungsrechtlichen Schutz genießen. Diese Grundrechte der Beamten, die hauptsächlich auf Wunsch der Beamtenschaft in dieser Form in der Verfassung Aufnahme erhielten, sollen einen besonderen Schutz des Beamten gewähren gegen wechselnde politische Strömungen, die vorzeitige Amtsenthebung aus politischen Gründen hindern und die Rechte des Beamten gegenüber jedem Eingriff, zum Teil sogar vor Eingriffen einer späteren Gesetzgebung schützen.

Die wohlerworbenen Rechte der Beamten sind unverletzlich; hierzu gehören alle auf der Beamteneigenschaft beruhenden Vermögensrechte, insbesondere der Anspruch auf Gehalt und Ruhegehalt, aber auch die persönlichen Rechte auf Titel usw.; diese Rechte, für die ausdrücklich auch der Rechtsweg offen gelassen ist, können dem Beamten nicht durch die Landesgesetzgebung und auch nicht durch eine einfache Reichsgesetzgebung genommen

werden; nur im Wege eines verfassungsändernden Gesetzes ist es möglich, die durch Anstellung erworbenen, auf der Beamteneigenschaft beruhenden Rechte des Beamten zu mindern. Die Beamten können weiter nur unter den gesetzlich, d. h. in bestehenden oder in künftigen Beamtengesetzen bestimmten Voraussetzungen und Formen, nicht durch willkürliche Verwaltungsmaßnahmen, vorläufig ihres Amtes enthoben, einstweilen oder endgültig in den Ruhestand oder in ein anderes Amt mit geringerem Gehalt versetzt werden. Gegen jedes dienstliche Straferkenntnis muß ein Beschwerdeweg und — dies ist auch für das Disziplinarverfahren der Reichsbeamten neu — ein Wiederaufnahmeverfahren möglich sein. Das System der geheimen Personalakten oder Personalnachweise ist beseitigt; jedem Beamten ist Einsicht in seine Personalnachweise zu gewähren; ungünstige Eintragungen dürfen erst dann vorgenommen werden, wenn ihm Gelegenheit gegeben war, sich über sie zu äußern. Diese Äußerung wird in der Regel protokollarisch oder schriftlich sein und so mit der dienstlichen Eintragung in die Personalakten gelangen. Die Unverletzlichkeit der wohlerworbenen Rechte und die Offenhaltung des Rechtswegs für die vermögensrechtlichen Ansprüche werden auch den Berufssoldaten gewährleistet, sowohl dem Offizier als auch dem Soldaten unseres künftigen, auf zwölfjähriger freiwilliger Dienstverpflichtung sich aufbauenden Söldnerheeres; die näheren Bestimmungen über die Rechtsstellung der Soldaten, die nun der des Beamten angenähert ist, gibt das Reichswehrgesetz (Art. 129). Die Beschlagnahme, Verpfändung und Übertragung des Diensteinkommens der Beamten unterliegt im Interesse der Unterhaltungsfähigkeit gesetzlichen Einschränkungen in der Zivilprozeßordnung (§ 811, 850) sowie in der Strafprozeßordnung (§ 495) und im Bürgerlichen Gesetzbuch (§ 400).

4. Die Beamten sind Diener des Staates, der Gesamtheit, nicht Diener einer Partei oder der herrschenden Partei. Daher wird ihnen die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistet (Art. 130). Damit ist das an anderer Stelle der Reichsverfassung (Art. 159) allen Deutschen zuerkannte Koalitionsrecht auch den Beamten zugesprochen, nachdem schon die erste Verordnung des Rats der Volksbeauftragten vom 12. November 1918 (RGBl. S. 423) das Vereins- und Versammlungsrecht der Beamten und Staatsarbeiter von den bisherigen Schranken befreit hatte*). Für die Militärpersonen, Soldaten wie Offiziere, gibt das Reichswehrgesetz (§ 33) besondere Vorschriften; die Teilnahme an politischen Vereinen ist diesen ganz untersagt, die an wirtschaftlichen nur bedingt gestattet. Zur Mitwirkung bei allen sie berührenden Fragen sollen die Beamten nach näherer reichsgesetzlicher Bestimmung besondere Beamtenvertretungen erhalten. Das hier vorgesehene Reichsgesetz ist in Vorbereitung; im Wege der Verwaltungsvorschriften sind jedoch von der Reichsregierung über die Bildung und Aufgaben von Beamtenvertretungen einstweilige Anordnungen erlassen, die mit klei-

*) Über die Frage des Streikrechts der Beamten vgl. unten § 60, 3.

neren Abweichungen im wesentlichen einheitlich in den verschiedenen Zweigen der Reichsverwaltung gehandhabt werden*); hiernach sind bei allen Dienstvorgesetzten erster Instanz „Ortsbeamtenausschüsse", bei den Dienstvorgesetzten zweiter oder höherer Instanz „Bezirksbeamtenausschüsse" und bei zuständigen Reichsministerien ein „Hauptbeamtenausschuß" durch Wahlen gebildet; bei kleinen Behörden oder Dienststellen tritt an Stelle des Ortsbeamtenausschusses ein „Vertrauensmann"; die Wahl zu der Beamtenvertretung erfolgt in drei auf Grund der Besoldungsordnung zusammengefaßten Gruppen, jede dieser drei Gruppen muß mindestens durch ein Mitglied vertreten sein. Diese Beamtenvertretungen haben die Aufgabe, die Interessen der Beamten bei den Dienstvorgesetzten wahrzunehmen; eine Erörterung der für die Dienstvorgesetzten maßgebenden allgemeinen Bestimmungen steht ihnen nicht zu; abgesehen von Entscheidung von Meinungsverschiedenheiten der Beamten untereinander, der Entgegennahme und Weitergabe von Anregungen und Anträgen haben die Beamtenvertretungen das Recht der Mitwirkung bei Bearbeitung der Geschäftsordnung, der Dienstpläne und des Urlaubsplans, der Ausbildung, der Prüfungen, der Remunerationen, bei den Wohlfahrtseinrichtungen, der Wiedereinstellung strafweise Entlassener, den Pensionierungen und Entlassungen, den Urlaubsverweigerungen, den Unterstützungsgesuchen und ähnlichen Angelegenheiten; diese Mitwirkung ist keine entscheidende, sondern nur eine gutachtliche; tritt der Dienstvorgesetzte diesem Gutachten nicht bei, so muß er seine ablehnende Stellungnahme der höheren Instanz vorlegen, auch steht dem Beamtenausschuß selbst das Recht der Beschwerde an den nächsthöheren Dienstvorgesetzten zu; der Dienstvorgesetzte der höheren Instanz hat den Bezirksbeamtenausschuß zu hören; wenn auch dieser Vorgesetzte dem Gutachten seines Beamtenausschusses nicht beitritt, so steht in grundsätzlichen Fragen dem Bezirksbeamtenausschuß das Recht der Beschwerde an den Ressortminister zu, der alsdann nach gutachtlicher Anhörung des Hauptbeamtenausschusses entscheidet.

5. Die Verfassung hat ferner auch die vermögensrechtliche Verantwortlichkeit des Beamten, in einheitlicher Regelung für das ganze Reich, für Reichs-, Landes- und andere öffentliche Beamte, festgelegt.

Die Haftpflicht des Beamten regelt § 839 des Bürgerlichen Gesetzbuchs dahin, daß ein Beamter, der vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht verletzt, dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen hat; ein Richter ist jedoch nur dann verantwortlich, wenn die Pflichtverletzung auch strafrechtlich mit Strafe bedroht ist. Die Regelung der hier in Frage kommenden Schädigungen, die in Ausübung der dem Beamten anvertrauten öffentlichen Gewalt vorkommen, überließ das Bürgerliche Gesetzbuch im Einführungsgesetz (Art. 77 bis 79) der landesrechtlichen Regelung; davon machten die meisten Bundesstaaten Gebrauch, indem sie an Stelle des Beamten den Staat treten und in den Grenzen, in denen der Beamte haftete, den Fiskus haften ließ, dem die Rück-

*) Vgl. den Erlaß über Bildung und Aufgaben der Beamtenausschüsse vom 25. Juni 1920 im Amtsblatt des Reichspostministeriums Nr. 35.

griffnahme gegen den Beamten freigelassen war. Preußen schuf diese Regelung im Gesetz vom 1. August 1909, und das Reich folgte für die Reichsbeamten mit dem Gesetz vom 22. Mai 1910 (RGBl. S. 798); jedoch gibt es auch noch Bundesstaaten (z. B. Sachsen), in denen diese Haftungsregelung noch nicht erfolgt ist und dem Geschädigten der Beamte unmittelbar haftet. Die Verfassung übernimmt nun in Art. 131 diesen in den meisten Bundesstaaten und für die Beamten des Reichs selbst bestehenden Zustand als Mußvorschrift für Reich, Länder und öffentlich-rechtliche Körperschaften und bestimmt: Verletzt ein Beamter in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienste der Beamte steht. Der Rückgriff gegen den Beamten bleibt vorbehalten. Der ordentliche Rechtsweg darf nicht ausgeschlossen werden.

Die nähere Regelung liegt der zuständigen Gesetzgebung ob. Die zuständige Gesetzgebung ist zurzeit das Bürgerliche Gesetzbuch, das Einführungsgesetz, dazu die Landesausführungsgesetze und das vorerwähnte Reichsgesetz vom 22. Mai 1910.

Die dem preußischen Beamtenrecht eigentümliche Erhebung des „Konflikts", d. h. die Herbeiführung einer Vorentscheidung des Oberverwaltungsgerichts auf Antrag der vorgesetzten Provinzial- oder Zentralbehörde über die Frage, ob eine Überschreitung der Amtsbefugnisse oder die Unterlassung einer Amtshandlung vorlag (nach dem Gesetz vom 13. Februar 1854, Ges.-Samml. S. 86) ist nicht mehr zulässig; sie ist beseitigt durch das preußische Gesetz vom 12. November 1920 (Ges.-Samml. S. 65).

§ 49. Die Reichsbeamten.

Das Reichsbeamtengesetz regelt nur das Recht der eigenen Beamten des Reichs, der Reichsbeamten. Dieses Gesetz erging unter dem 31. März 1873, wurde später abgeändert und ergänzt und in neuer Fassung unter dem 18. Mai 1907 (RGBl. S. 245) neu veröffentlicht; sein Geltungsgebiet hat sich jetzt, wo das Finanzwesen, das Verkehrswesen und die Landesverteidigung Reichssache und die in diesen Behörden beschäftigten Beamten Reichsbeamte werden, wesentlich erweitert.

1. Nach diesem Gesetz lassen sich die aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis der Reichsbeamten ergebenden Pflichten zusammenstellen in die drei Pflichten zur Amtsführung, zur Treue und Gehorsam und zu einem achtungswürdigen Verhalten.

Jeder Reichsbeamte hat die Verpflichtung, das ihm übertragene Amt der Verfassung und den Gesetzen entsprechend gewissenhaft wahrzunehmen (§ 10). Diese Pflicht zur Arbeitsleistung ist nicht fixiert, sondern bestimmt sich nach den wechselnden Bedürfnissen des Amts und der Verpflichtung zur gewissenhaften Wahrnehmung der Dienstpflichten. Die Anordnungen für die Regelung der Arbeitszeit (Verordnungen vom 23. November 1918, vom 17. Dezember 1918 und vom 18. März 1919, RGBl. 1918 S. 1334, 1436; 1919 S. 315), welche die regelmäßige tägliche Arbeitszeit auf acht

Stunden festsetzen und zuwiderhandelnde Anordnungen unter Strafe stellen, finden auf die Beamten keine Anwendung; sie gelten nur für Arbeiter in den gewerblichen Betrieben, zu denen auch die Verkehrsgewerbe der Eisenbahn-, Post- und Telegraphenverwaltung gehören, sowie für die Angestellten (kaufmännische, Bureau- und technische Angestellte); übrigens lassen auch sie aus Gründen besonders gearteter Verhältnisse Ausnahmen zu. Die Regelung der Arbeitszeit für die Beamten ist daher den Dienstvorschriften der Behörde überlassen. Zum zeitweisen Verlassen des Amts bedarf der Beamte eines Urlaubs; die Urlaubsvorschriften wurden bisher durch kaiserliche Verordnung, künftig durch Verordnung des Reichspräsidenten erlassen.

Die Pflicht zur Treue hat einen moralischen, ethischen Charakter und gründet sich auf den Amtseid. Der von den Reichsbeamten zu leistende Eid auf Grund des Art. 176 ist durch Verordnung des Reichspräsidenten vom 14. August 1919 vorgeschrieben und lautet: „Ich schwöre Treue der Verfassung, Gehorsam den Gesetzen und gewissenhafte Erfüllung meiner Amtspflichten." Diesen Eid muß jeder planmäßige oder außerplanmäßige Reichsbeamte leisten; der Landesbeamteneid kann den Reichsbeamteneid nicht ersetzen. In dieser Treueverpflichtung liegt bei voller Wahrung der Freiheit der politischen Gesinnung und der Vereinigungsfreiheit, welche die Verfassung den Beamten zusichert, die Pflicht zur Unterlassung aller politischen Betätigungen, die der Verfassung und den Reichsgesetzen zuwiderlaufen, jedoch nur innerhalb der amtlichen Tätigkeit; im übrigen wird die in Art. 118 jedem Deutschen gewährleistete Freiheit der politischen Gesinnung und Betätigung durch den Diensteid des Beamten nicht beschränkt*). Aus der Treueverpflichtung folgt weiter die Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit, die sich auch auf die Zeit nach Auflösung des Dienstverhältnisses erstreckt. Die Gehorsamspflicht ergibt sich aus der Natur des Dienstverhältnisses als eines Unterordnungsverhältnisses unter den Staat und aus dem Aufbau und Zusammenwirken der Behörden unter einheitlicher Leitung, die ohne die Pflicht aller Reichsbeamten, den vorgesetzten Behörden und Beamten gehorsam zu sein, nicht denkbar wäre; aber die Gehorsamsverpflichtung des Beamten ist beschränkt auf die Erfüllung der amtlichen Geschäfte; er dient dem Staat, nicht dem Vorgesetzten; Anordnungen des Vorgesetzten, welche nicht die Erfüllung der amtlichen Geschäfte betreffen, z. B. solche, die in das Privatleben, die politische Ansicht oder Betätigung des Beamten eingreifen, braucht der Beamte nicht zu befolgen; ebensowenig braucht und darf der Beamte Anordnungen des Vorgesetzten befolgen, die nicht gesetzmäßig sind.

---

*) Reichskommissar Dr. Preuß hat zu dieser für die Beamtenschaft wichtigen Frage in der Sitzung der Nationalversammlung vom 31. Juli 1919 folgende authentische Erklärung abgegeben: „Da mir von verschiedenen Seiten die Frage zu Ohren gekommen ist, ob dieser neue Artikel (der die Vereidigung anordnete) in irgendwelcher Kollision mit dem Art. 118 steht, der die freie staatsbürgerliche Betätigung der Beamten garantiert, so nehme ich gern die Gelegenheit wahr, im Namen der Reichsregierung zu erklären, daß davon gar keine Rede sein kann. Diese Vereidigung verpflichtet den Beamten auf die Bestimmungen der Reichsverfassung in Wahrnehmung seines Amts, in seiner amtlichen Tätigkeit, die Bestimmungen über seine staatsbürgerliche Freiheit, die Art. 118 enthält, werden davon in keiner Weise eingeschränkt oder berührt."

Die Pflicht des Beamten zu einem achtungswürdigen Verhalten geht aus dem besonders gearteten Dienstverhältnis hervor, in dem der Beamte zum Staate steht; der Staat hat ein Interesse daran, daß der Beamte, der Vertreter des Staats ist und einen Teil Staatsgewalt ausübt, sich so beträgt, wie es Ehre und Sitte fordert, und daß er bei seinen Mitbürgern Ehre und Ansehen genießt. Der Staat verlangt von dem Beamten, daß er nicht nur in seiner Dienstführung, sondern auch in seinem gesamten privaten Lebenswandel achtungswürdig bleibt und den landes- und standesüblichen Anforderungen der Ehre und Sitte genügt. § 10 des Reichsbeamtengesetzes fordert daher für jeden Reichsbeamten die Verpflichtung, „durch sein Verhalten in und außer dem Amte der Achtung, die sein Beruf erfordert, sich würdig zu zeigen". Welche Anforderungen hier zu stellen sind, hängt von dem Einzelfalle, insbesondere der Dienststellung des Beamten ab. Es ergibt sich hieraus, daß ein Beamter auch bei treuer und gewissenhafter Erfüllung seiner amtlichen Aufgaben durch sein außeramtliches Verhalten seine Dienstpflicht verletzen und ein Disziplinarvergehen begründen kann.

Die Pflichten der Beamten ergeben gewisse Beschränkungen ihrer allgemeinen staatsbürgerlichen Stellung: Ihre Verpflichtung zur Aussage als Zeuge oder Sachverständiger hängt wegen der Wahrung des Dienstgeheimnisses von der Genehmigung der vorgesetzten Behörde ab; Geschenke oder Belohnung in bezug auf seine amtliche Tätigkeit darf der Beamte nur annehmen mit Genehmigung der obersten Reichsbehörde, Geschenke, Gehaltsbezüge oder Remunerationen von anderen Regierungen nur mit Genehmigung des Reichspräsidenten. Zur Sicherung seiner Pflichterfüllung und zur Verhütung von Kollisionen zwischen verschiedenen übernommenen Pflichten ist dem Beamten der mit einem Entgelt verbundene Eintritt in den Vorstand, Verwaltungs- oder Aufsichtsrat einer auf den Erwerb gerichteten Gesellschaft verboten, und ist der ohne Entgelt erfolgende Eintritt in eine solche Tätigkeit oder die Übernahme eines Nebenamtes oder einer bezahlten Nebenbeschäftigung oder eines Gewerbes nur mit Zustimmung der obersten Reichsbehörde zulässig*).

2. Die Folgen der Verletzung dieser Pflichten des Beamten sind verschiedene, strafrechtliche, disziplinarische und privatrechtliche, die sowohl einzeln auftreten oder auch miteinander in Verbindung stehen können.

a) Die strafrechtlichen Folgen ergeben sich aus dem Reichsstrafgesetzbuch, das zwei Arten der Beamtendelikte kennt, die uneigentlichen Beamtendelikte, d. h. Handlungen, welche schon an sich strafbar sind, aber durch den Umstand, daß ein Beamter der Täter ist, schwerer bestraft werden, und die eigentlichen Beamtendelikte, d. h. Handlungen, welche nur dann strafbar sind, wenn sie ein Beamter verübt oder welche nur von Beamten verübt werden können; zu den ersteren gehören insbesondere die verschie-

*) Reichsbeamtengesetz § 16, Patentgesetz § 13, Konsulargesetz § 8. Ähnliche Bestimmungen gelten auch für die preußischen Beamten nach der preußischen Gewerbeordnung und dem Gesetz betreffend die Beteiligung der Staatsbeamten bei Gründung und Verwaltung von Aktien-, Kommandit- und Bergwerksgesellschaften vom 10. Juni 1874 (Ges.-Samml. S. 244).

denen Fälle der Unterschlagung amtlich anvertrauter Gelder, Sachen oder Urkunden und die Vornahme unzüchtiger Handlungen an Personen, die der Obhut oder dem Gewahrsam der Beamten anvertraut sind, zu den letzteren die Fälle rechtswidriger Gewinnziehung aus dem Amt (Annahme von Geschenken, Bestechung, Erhebung übermäßiger oder unberechtigter Gebühren), die Fälle des Mißbrauchs der Amtsgewalt (Nötigung, Erpressung von Geständnissen durch Zwangsmittel, widerrechtliche Untersuchungs- oder Strafvollstreckungsmaßnahmen, rechtswidrige Entziehung eines Bestraften von der gesetzlichen Strafe, vorsätzliche Rechtsbeugung in einer Rechtssache, vorsätzliche falsche Beurkundung) und die Fälle des Mißbrauchs der Vorgesetztenstellung (Verleitung von untergebenen Beamten zu strafbaren Handlungen im Amt oder Geschehenlassen solcher strafbaren Handlungen durch Untergebene).

b) Die disziplinarischen Folgen der Pflichtverletzungen der Reichsbeamten, die sowohl neben den strafrechtlichen als auch ohne diese eintreten können, bestimmen sich nach den Vorschriften des Reichsbeamtengesetzes, das eine besondere Disziplinarstrafgewalt und ein besonderes Disziplinarrecht kennt. Es ist dies kein Spezialstrafrecht für Beamte, sondern ein auf das öffentlich-rechtliche Dienst- und Unterordnungsverhältnis des Beamten zum Staat gegründetes Mittel zur Aufrechterhaltung der Dienstzucht und Ordnung, zur Sicherung der Erfüllung der Dienstpflichten und zur Entfernung unwürdiger Beamter aus dem Staatsdienst. Die Verletzung der Beamtenpflichten nennt das Gesetz „Dienstvergehen"; ein Reichsbeamter, der die ihm obliegenden Pflichten verletzt, begeht ein Dienstvergehen und hat die Disziplinarbestrafung verwirkt (§ 72). Entsprechend den oben aufgeführten drei Pflichten kann man die Dienstvergehen zusammenfassen in die Verletzung der Pflicht zur Amtsführung (Säumigkeit und Nachlässigkeit in der Erfüllung der dienstlichen Aufgaben, unberechtigtes Fernbleiben vom Dienst usw.), in die Verletzung der Treue- und Gehorsamspflicht (Ungehorsam gegen Dienstbefehle, Betätigung gegen die Verfassung und die verfassungsmäßigen Organe, Veruntreuungen, Annahme von Belohnungen ohne Genehmigung usw.) und schließlich in der Verletzung der Pflicht eines achtungswürdigen Verhaltens (z. B. liederlicher Lebenswandel, Trunkenheit, leichtsinniges Schuldenmachen usw.). Die Disziplinarbestrafung ist keine öffentliche Strafe, sondern eine aus dem Dienstverhältnis und der dem Beamten übergeordneten Gewalt des Staates hervorgehende Maßnahme; sie besteht in der Verhängung von Ordnungsstrafen oder in der Entfernung aus dem Amte. Die Ordnungsstrafen sind Warnung, Verweis und Geldstrafen, deren Höchstmaß bei besoldeten Beamten in dem Betrage des einmonatigen Einkommens, bei unbesoldeten im Betrage von 30 Mark festgesetzt ist; die Zuständigkeit zur Verhängung dieser Strafen ist dahin abgestuft, daß Warnungen und Verweise von jedem Vorgesetzten, Geldstrafen von den obersten Reichsbehörden bis zum Höchstbetrag, von den diesen unmittelbar untergeordneten Behörden bis zum Betrag von 30 Mark, von den den letzteren unterstehenden Behörden bis zum Betrage von 9 Mark verhängt werden. Die Entfernung aus dem Amte ist entweder Strafversetzung oder Dienstentlassung. Die Strafversetzung besteht in der Versetzung in ein anderes Amt von gleichem Rang,

aber unter Verminderung des Diensteinkommens um ein Fünftel; statt dieser Verminderung kann auch eine Geldstrafe festgesetzt werden, welche ein Drittel des Jahresdiensteinkommens des Beamten nicht übersteigt. Die Dienstentlassung hat den Verlust des Titels und des Pensionsanspruchs zur Folge; jedoch kann durch Ausspruch der Disziplinarbehörde dem Angestellten ein Teil des gesetzlichen Pensionsbetrages auf Lebenszeit oder eine gewisse Anzahl Jahre belassen werden. Die Einstellung des Disziplinarverfahrens muß erfolgen, wenn der Beamte selbst seine Dienstentlassung unter Verzicht auf Titel, Gehalt und Pensionsanspruch nachgesucht hat. Disziplinar- und Strafverfahren können gleichzeitig nebeneinander stattfinden; aus praktischen Gründen ist jedoch bestimmt (§ 77), daß im Laufe einer gerichtlichen Untersuchung gegen einen Beamten wegen der gleichen Anschuldigung ein Disziplinarverfahren nicht eingeleitet werden darf, und daß ein Disziplinarverfahren ausgesetzt werden muß, wenn in seinem Verlaufe wegen der gleichen Tatsache eine gerichtliche Untersuchung eröffnet wird; erst nach deren Beendigung kann das Disziplinarverfahren wieder aufgenommen oder durchgeführt werden.

Die Dienstentlassung setzt bei den lebenslänglich angestellten Beamten ein besonderes dem Strafprozeß nachgebildetes Verfahren vor einer von der vorgesetzten Behörde unabhängigen Disziplinarbehörde voraus. Die Disziplinarbehörden erster Instanz sind die an bestimmten Orten für bestimmte Bezirke eingesetzten Disziplinarkammern für Reichsbeamte, die aus sieben bisher vom Kaiser, künftig vom Reichspräsidenten ernannten Mitgliedern bestehen, von denen der Präsident und mindestens drei Mitglieder in richterlicher Stellung in einem Bundesstaate sein müssen; die Verhandlung und Entscheidung erfolgt in der Besetzung durch fünf Mitglieder, von denen der Vorsitzende und zwei der Beisitzer zu den richterlichen Mitgliedern gehören müssen. Die nichtrichterlichen Mitglieder sind bisher vom Kaiser, künftig vom Reichspräsidenten ernannte Reichsbeamte. Für Reichsbeamte, die ihren dienstlichen Wohnsitz im Ausland haben, ist die Disziplinarkammer in Potsdam zuständig. Disziplinarbehörde zweiter und letzter Instanz ist der Disziplinarhof am Sitze des Reichsgerichts; er besteht aus zehn Mitgliedern, von denen der Präsident und mindestens fünf Mitglieder zu den Richtern des Reichsgerichts und vier zu den Bevollmächtigten zum Reichsrat (bisher Bundesrat) gehören müssen; die Verhandlung und Entscheidung erfolgt in der Besetzung von sieben Mitgliedern, von denen der Vorsitzende und mindestens drei Beisitzer zu den richterlichen Mitgliedern gehören müssen. Für die Ernennung der Mitglieder des Disziplinarhofs gilt dasselbe wie für die Disziplinarkammern.

Das Verfahren vor den Disziplinarkammern teilt sich in ein schriftliches Untersuchungsverfahren und eine mündliche Verhandlung. Die oberste Reichsbehörde veranlaßt die Einleitung des Verfahrens, ernennt den untersuchungsführenden Beamten und den Beamten, der die Verrichtungen des Staatsanwalts wahrzunehmen hat. Je nach dem Ausfall der Voruntersuchung kann die oberste Reichsbehörde das Verfahren einstellen und erforderlichenfalls eine Ordnungsstrafe verhängen oder die Verweisung der Sache vor eine Disziplinarkammer verfügen; in diesem Falle hat der mit den Funk-

tionen der Staatsanwaltschaft betraute Beamte eine Anschuldigungsschrift anzufertigen und dem Angeschuldigten zuzustellen; die mündliche Verhandlung bewegt sich in den Formen der Strafprozesse. Der Angeschuldigte kann sich in den Verhandlungen des Beistands eines Rechtsanwalts bedienen. An Kosten werden dem Angeschuldigten im Falle der Verurteilung nur die baren Auslagen zur Last gelegt. Gegen das Urteil ist sowohl dem Angeschuldigten als auch dem Beamten der Staatsanwaltschaft die Berufung an den Disziplinarhof gegeben, die an eine vierwöchige Frist gebunden ist. Die Ausübung des Gnadenrechts gegenüber den von den Disziplinarbehörden verhängten Strafen steht dem Reiche, und zwar jetzt dem Reichspräsidenten zu.

c) Die Pflichtverletzung des Beamten kann auch privatrechtliche Folgen haben, die Schadensersatzpflicht nach sich ziehen. Jeder Beamte ist für die Gesetzmäßigkeit seiner Handlungen verantwortlich (§ 13); es trifft ihn daher eine Schadensersatzpflicht, wenn er durch Verletzung einer ihm Dritten gegenüber obliegenden Amtspflicht diesen Schaden zufügt. Rechtsgrund und Umfang dieser Folgen der Pflichtverletzung bestimmen sich nach dem Privatrecht, dem Bürgerlichen Gesetzbuch (§ 839 bis 841); hiernach begründet nicht jede Pflichtverletzung eine Ersatzpflicht, diese tritt vielmehr nur dann ein, wenn der Beamte vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht verletzt. An sich ist nach der Bestimmung des bürgerlichen Rechts der Beamte in diesem Falle dem geschädigten Dritten unmittelbar haftbar; Art. 131 der Reichsverfassung übernimmt aber einheitlich für Reichs-, Landes- usw. Beamte die Verantwortlichkeit grundsätzlich auf den Staatsfiskus vorbehaltlich des Rückgriffsrechts des Fiskus gegen den Beamten*). Eine hierüber noch hinausgehende Haftung der Reichsbeamten enthalten die § 9 der Haushaltsgesetze des Reichs für 1919 und 1920 sowie der Entwurf der Reichshaushaltsordnung; hiernach haften die Beamten für Haushaltsüberschreitungen, die sie vorsätzlich oder fahrlässig begehen, grundsätzlich in Höhe der entstandenen über- und außerplanmäßigen Ausgabe.

Besonders und abweichend vom bürgerlichen Recht ist das Verfahren bezüglich der Ersatzpflicht des Reichsbeamten für Defekte geregelt. Unter Defekt versteht man den Fall, daß der tatsächliche Bestand einer Kasse oder eines Magazins geringer ist als der ordnungsmäßige Sollbestand. Defekt umfaßt nicht nur Unterschlagungen, sondern auch aus grober Fahrlässigkeit entstandene Minderbeträge. Der Defekt muß erst formell festgestellt werden; dies erfolgt durch einen begründeten Beschluß der Behörde, welcher den Betrag des Defekts (bei Materialien in einer Geldsumme), den oder die ersatzpflichtigen Beamten und den Grund der Ersatzpflicht bezeichnet. Der Beschluß ist, wenn er von einem höheren Reichsbeamten ausgeht oder bestätigt wird, vollstreckbar; der obersten Reichsbehörde ist in jedem Fall zur Ermöglichung ihrer Stellungnahme Kenntnis zu geben. Das Wesentliche des Defektenbeschlusses ist, daß er vollstreckbar ist; darin liegt die Bedeutung dieses besonderen Defektenverfahrens, daß es im Verwaltungs-

*) Vgl. oben § 48, 5.

wege und ohne Anrufung der Gerichte die Möglichkeit gibt, eine Forderung des Staats auf Ersatz gegen einen Beamten durch Zwangsvollstreckung in das Vermögen des Beamten beizutreiben; die Vollstreckungsbehörden sind nicht befugt, die Rechtmäßigkeit des Defektenbeschlusses nachzuprüfen, der selbst auch schon die zum Ersatz des Defekts erforderlichen Sicherungs- oder Vollstreckungsmaßnahmen anordnet. Dem Beamten, gegen den sich der Defektenbeschluß richtet, ist jedoch der Rechtsweg gegen den ergangenen Beschluß offen gelassen, und zwar sowohl hinsichtlich des Grundes als auch hinsichtlich der Höhe. Diese Einwendungen muß er dann im Wege einer Klage gegen die höhere Reichsbehörde, die den Defektenbeschluß erlassen oder genehmigt hat, richten. Die Klage hindert an sich den weiteren Vollzug der Zwangsvollstreckung nicht, jedoch kann die Zwangsvollstreckung auf Antrag des Gerichts eingestellt werden, wenn ihre Fortsetzung dem Beamten einen schwer ersetzbaren Nachteil bringen würde. In dringenden Fällen kann — bis zur Herbeiführung des Defektenbeschlusses — die vorgesetzte Behörde das abzugsfähige Gehalt und das bewegliche Vermögen des Beamten vorläufig mit Beschlag belegen.

Das Defektenverfahren ist nur zulässig, wenn dem Beamten Vorsatz oder ein grobes Versehen zur Last gelegt wird, also nur dann, wenn eine Unterschlagung oder eine schwere Außerachtlassung der im Verkehr und in dem fraglichen Dienstzweig üblichen Sorgfalt vorliegt. Trifft den Beamten nur ein leichteres Versehen, liegt nur eine einfache Fahrlässigkeit vor, so haftet der Beamte nach bürgerlichem Recht zwar auch dem Staate; aber das besondere Verfahren der Beitreibung im Verwaltungswege versagt hier; der Staat muß, wenn er seine Forderung beitreiben will, den Weg des gewöhnlichen Prozesses beschreiten.

3. Den besonderen Pflichten des Beamten entsprechen auch besondere, über den Rahmen des privaten Dienstvertrags hinausgehende Rechte des Beamten.

a) Zunächst genießt er einen besonderen Schutz. Das Reichsstrafgesetzbuch bestraft (§ 113) jeden, der einem Beamten in der rechtmäßigen Ausübung seines Amts durch Gewalt oder Bedrohung mit Gewalt Widerstand leistet, und ebenso (§ 114) jeden, der es unternimmt, durch Gewalt oder Drohung eine Behörde oder einen Beamten zur Vornahme oder Unterlassung einer Amtshandlung zu nötigen. Auch die Beleidigung eines Beamten in Beziehung auf sein Amt ist als Angriff auf die staatliche Autorität dadurch hervorgehoben (§ 196), daß außer dem Beamten auch der Vorgesetzte das Recht hat, Strafantrag zu stellen, und daß in diesem Fall wegen des Vorliegens eines öffentlichen Interesses statt der Privatklage die öffentliche Klage erhoben werden kann (Strafprozeßordnung § 416).

b) Der Beamte hat ferner den Anspruch auf den standesgemäßen Unterhalt, als welchen sich die Besoldung charakterisiert.

Das Besoldungswesen der Reichsbeamten ist zusammenfassend geregelt durch das Besoldungsgesetz vom 30. April 1920 (RGBl. S. 805, abgeändert durch Gesetz vom 17. Dezember 1920, RGBl. S. 2075) sowie durch die sich hierauf aufbauende Ausführungsverordnung — Besoldungs-

vorschriften — vom 21. März 1921 (RGBl. S. 237). Hiernach erhalten die Beamten ein Diensteinkommen, das sich aus dem Grundgehalt und dem Ortszuschlag zusammensetzt; neben diesem Diensteinkommen, welches der Pension zugrunde liegt, erhalten die Beamten Kinderzuschläge und Teuerungszuschläge. Die Soldaten der Wehrmacht — dazu gehören auch die Offiziere — werden in gleicher Weise nach den Vorschriften dieses Gesetzes abgefunden. Das Grundgehalt wird nach einer besonderen Besoldungsordnung gewährt, die 13 Gruppen und daneben 7 Arten von Einzelgehältern vorsieht; die Grundgehälter sind nach Dienstaltersstufen geregelt, die von 2 zu 2 Jahren bis zum Höchstgehalt aufsteigen. Der Ortszuschlag wird nach dem Ortssatz des dienstlichen Wohnsitzes nach einem Tarif gewährt, der 5 nach den Teuerungsverhältnissen des Ortes abgestufte Ortsklassen und 7 nach dem Grundgehalt bemessene Abstufungen enthält. Die Kinderzuschläge sind nach der Anzahl und dem Lebensalter der unterhaltsberechtigten Kinder — eheliche wie uneheliche oder an Kindesstatt angenommene — bemessen. Die Teuerungszuschläge sind nicht im Besoldungsgesetz als dauernde Rechtsansprüche des Beamten gewährleistet, sondern veränderlich; sie werden zur Anpassung der dienstlichen Bezüge der Beamten an die Veränderungen in der allgemeinen Wirtschaftslage in wechselnder Höhe alljährlich durch den Reichshaushaltsplan bestimmt und bewilligt. Die außerplanmäßigen Beamten werden nach Maßgabe einer diesem Gesetze beigefügten Diätenordnung mit Diätensätzen abgefunden, die nach Prozentsätzen des Anfangsgrundgehalts derjenigen Gruppen bemessen sind, in welcher der Diätar nach seiner Laufbahn zuerst planmäßig angestellt wird; auch für sie sind Dienstaltersstufen, die von Jahr zu Jahr steigen, sowie ein Ortszuschlag von 80 Prozent des Ortszuschlags der planmäßigen Beamten, ferner die gleichen Kinderzuschläge und die entsprechenden Teuerungszuschläge für die außerplanmäßigen Beamten vorgesehen.

Der standesgemäße Unterhalt wird auch den nicht mehr oder zurzeit nicht im Dienst befindlichen Beamten weitergewährt; es geschieht dies für die in den einstweiligen Ruhestand versetzten (zur Disposition gestellten) Beamten durch Gewährung eines Wartegeldes in der Höhe von drei Vierteln des Diensteinkommens, jedoch nicht mehr als 18 000 Mark; der Anspruch auf Lebensunterhalt erlischt auch regelmäßig nicht mit dem Ausscheiden des Beamten aus dem Reichsdienst, es sei denn, daß derselbe schuldhaft erfolgt; der wegen Dienstunfähigkeit oder Alters ausgeschiedene Beamte hat nach Maßgabe des Reichsbeamtengesetzes und des Pensionsergänzungsgesetzes vom 21. Dezember 1920 (RGBl. S. 2109) Anspruch auf Pension, die nach vollendetem zehnten Dienstjahr oder, wenn er bei Ausübung des Dienstes ohne eigenes Verschulden dienstunfähig geworden ist, auch schon früher mit zwanzig Sechzigsteln des Diensteinkommens beginnt und jährlich bis zum vollendeten 30. Dienstjahr um ein Sechzigstel, von da ab um ein Einhundertzwanzigstel bis zu drei Vierteln des Diensteinkommens steigt. Eine teilweise höhere Pension steht nach dem Unfallfürsorgegesetz vom 18. Juni 1901 (RGBl. S. 211, abgeändert gemäß RGBl. 1906 S. 542 und 614) den in den unfallversicherungspflichtigen Betrieben des Reichs beschäftigten Beamten zu, wenn sie infolge eines Betriebsunfalls dauernd

dienstunfähig werden. Die Unterhaltsverpflichtung des Staats erstreckt sich in der Form der Hinterbliebenenpensionen nach dem Beamtenhinterbliebenengesetz vom 17. Mai 1907 (RGBl. S. 208) sowie dem vorerwähnten Pensionsergänzungsgesetz auch auf die Witwe und die ehelichen Nachkommen des Beamten. Für die vermögensrechtlichen Ansprüche der Reichsbeamten aus ihrem Dienstverhältnis steht schon nach dem Reichsbeamtengesetz (§ 149) und nun auch nach der Verfassung (Art. 129) der Rechtsweg offen. Voraussetzung für die Klage ist die Einholung der Entscheidung der obersten Reichsbehörde, von deren Bekanntgabe ab für die Klageerhebung eine Frist von 6 Monaten läuft.

c) Der Beamte hat ferner Anspruch auf den Titel. Der Titel des Beamten ist nicht nur ein gewohnheitsmäßig entstandenes oder gesellschaftliches Attribut der Beamteneigenschaft, sondern ein gesetzliches Vorrecht des Beamten, das im Reichsbeamtengesetz ausdrückliche Anerkennung und Festlegung gefunden hat; dieses hebt ausdrücklich den Verlust des Titels als Folge der Dienstentlassung im Disziplinarverfahren hervor (§ 75 Nr. 2) und erfordert einen ausdrücklichen Verzicht auf den Titel, wenn ein Beamter im Laufe eines schwebenden Disziplinarverfahrens ausscheiden will. An dieser gesetzlich anerkannten Eigenschaft des Beamtentitels als eines Persönlichkeitsrechts des Beamten hat auch Art. 109 der Verfassung nichts geändert, der bestimmt, daß Titel nur verliehen werden, wenn sie ein Amt oder einen Beruf bezeichnen; auch diese Bestimmung erkennt ausdrücklich den Weiterbestand der Beamtentitel an, schränkt aber die Verleihung derselben dahin ein, daß sie künftig nur zur Bezeichnung eines Amts oder Berufs, also in erster Linie an Beamte verliehen werden sollen.

Bezüglich der früher verliehenen Titel bestimmt die Verordnung des Reichspräsidenten vom 11. Juli 1920 (Reichsanzeiger Nr. 135), daß den Beamten das Recht, ihrerseits die früher verliehenen Titel und Amtsbezeichnungen weiterzuführen, unberührt bleibt, ihnen aber kein Rechtsanspruch darauf zusteht, im dienstlichen Verkehr mit ihnen benannt zu werden. Die Behörden sind jedoch angewiesen, auch im Amtsverkehr den Beamten gegenüber neben den neuen Amtsbezeichnungen auch die früher wohlerworbenen Ehrentitel zu gebrauchen.

4. Die Loslösung eines Beamten von seinem Amte kann, abgesehen von den Fällen des Ausscheidens, in drei Formen sich vollziehen, durch Versetzung, einstweilige Versetzung in den Ruhestand und vorläufige Dienstenthebung.

Eine Versetzung in ein anderes Amt von nicht geringerem Range und etatsmäßigem Diensteinkommen muß sich jeder Beamte*) gefallen lassen. Für den Rang ist, nachdem die im Reiche und in Preußen früher maßgebende Hofrangordnung gegenstandslos geworden ist, jetzt die Gruppierung der Besoldungsordnung maßgebend. Unter dem Diensteinkommen ist nur das etatsmäßige zu verstehen; Entschädigung besonderer Dienstkosten oder Einnahmen aus Nebenämtern bleiben bei dem Vergleich unberücksichtigt.

*) Bezüglich der Richter vgl. oben § 38.

Die einstweilige Versetzung in den Ruhestand (Stellung zur Disposition) ist nur zulässig bei den sogenannten politischen Beamten, „bei denen eine fortdauernde Übereinstimmung in prinzipiellen Ansichten mit der leitenden Autorität notwendig ist"; es sind dies außer dem Reichskanzler und den Reichsministern, bei denen die Übereinstimmung mit dem die Reichspolitik mitbestimmenden Organ, dem Reichstag, durch Art. 54 gewährleistet ist: die Staatssekretäre, Ministerialdirektoren und Abteilungschefs in der Reichskanzlei und den Reichsministerien, ferner die Vortragenden Räte und etatsmäßigen Hilfsarbeiter in der Reichskanzlei und im Auswärtigen Amt, die Vorsteher der diplomatischen Missionen, die Legationssekretäre und die Konsuln sowie der Oberreichsanwalt und die Reichsanwälte; diese Beamten können jederzeit durch Verfügung des Reichspräsidenten einstweilig in den Ruhestand versetzt werden. Außerdem kann jeder Reichsbeamte einstweilig in den Ruhestand versetzt werden, wenn, wie es gerade jetzt durch die Friedensbedingungen vielfach der Fall geworden ist, das von ihm verwaltete Amt infolge einer Umbildung der Reichsbehörden aufhört. Die einstweilig in den Ruhestand versetzten Beamten erhalten ein Wartegeld, das drei Viertel ihres pensionsfähigen Diensteinkommens, höchstens aber 18 000 Mark (zu denen jedoch die nach dem Pensionsergänzungsgesetz vom 21. Dezember 1920, RGBl. S. 2109, zuständigen Teuerungszulagen treten) beträgt.

Die vorläufige Dienstenthebung (Suspension) tritt teils von Rechts wegen ein, teils auf Anordnung der vorgesetzten Behörde; kraft Gesetzes erfolgt sie bei einer gerichtlichen Verurteilung, die den Amtsverlust kraft Gesetzes nach sich zieht, aber noch nicht rechtskräftig ist, und bei einer auf Dienstentlassung lautenden Verurteilung im Disziplinarverfahren, die noch nicht rechtskräftig ist; durch Verfügung einer obersten Reichsbehörde kann ein Beamter vom Dienst suspendiert werden, wenn gegen ihn ein gerichtliches Verfahren oder das förmliche Disziplinarverfahren eingeleitet ist. Ferner kann jeder Vorgesetzte bei Gefahr im Verzug einem Beamten die Ausübung der Amtsverrichtungen vorläufig untersagen. Die Suspension hat die Einbehaltung der Hälfte des Diensteinkommens, die in Fällen der Not auf ein Viertel gemindert werden kann, zur Folge; im Falle einer Freisprechung des Beamten oder Einstellung des Verfahrens wird ihm der einbehaltene Teil zurückbezahlt; wird er endgültig aus dem Amt entfernt, so wird der einbehaltene Teil zur Deckung der Stellvertretungskosten und der Kosten des Verfahrens verwendet, der etwaige Rest dem Beamten ausbezahlt.

5. Das Ausscheiden des Reichsbeamten aus dem Dienste, die Beendigung des Dienstverhältnisses, kann entweder unter Aufhebung aller durch das Dienstverhältnis begründeten Rechte oder unter Zuerkennung der Pension und des Titels erfolgen.

Unter Verzicht des Anspruchs auf Pension und Amtstitel kann der Beamte jederzeit seine Entlassung fordern; von Amts wegen können nur diejenigen Beamten in dieser Weise entlassen werden, die auf Kündigung oder jederzeitigen Widerruf angestellt sind; dies ist bei den Dienstanfängern und denjenigen Unterbeamten der Fall, deren Dienstleistung nur

eine mechanische und untergeordnete ist; sowohl das Reichsbeamtengesetz als auch die Verfassung (Art. 129, Abs. 1) sehen die lebenslängliche Anstellung des Beamten als der Natur des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses entsprechende Regel an, so daß regelmäßig die Dienstentlassung des Beamten unter Verlust seiner Rechte wider den Willen des Beamten nur in dem obenerwähnten Wege des förmlichen Disziplinarverfahrens möglich ist. Von Rechts wegen hört das Dienstverhältnis des Beamten auf durch rechtskräftiges Gerichtsurteil, das auf Zuchthaus lautet, oder wenn in einem Urteil gegen einen Beamten auf Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte oder der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ehrenämter oder auf Verlust der von dem Verurteilten bekleideten öffentlichen Ämter erkannt wird.

Die Pensionierung kann im Falle der Dienstunfähigkeit oder hohen Alters des Beamten sowohl auf Antrag des Beamten als auch von Amts wegen erfolgen. Jeder Reichsbeamte kann nach zehnjähriger Dienstzeit und bei einer in Ausübung des Dienstes zugezogenen Dienstunfähigkeit auch schon vor Ablauf dieser Zeit seine Pensionierung nachsuchen, wenn er infolge eines körperlichen Gebrechens oder wegen Schwäche seiner körperlichen oder geistigen Kräfte zur Erfüllung seiner Amtspflichten dauernd unfähig wird oder wenn er das 65. Lebensjahr vollendet hat. Der Reichskanzler und die Reichsminister können auch ohne eingetretene Dienstunfähigkeit ihre Entlassung mit Pension fordern, wenn sie dies Amt mindestens zwei Jahre bekleidet oder sich mindestens zehn Jahre im Dienste befunden haben. Für die Übergangszeit war außerdem durch Gesetz vom 12. September 1919 (RGBl. S. 1654) bestimmt, daß Reichsbeamte, die mit der Wahrnehmung politischer Angelegenheiten betraut sind, bis zum 31. März 1920 infolge der Umgestaltung des Staatswesens ihre Pensionierung mit der gesetzlichen Pension nachsuchen konnten, ohne daß eingetretene Dienstunfähigkeit oder Vollendung des 65. Lebensjahres Vorbedingung des Anspruchs auf Pension waren. Von Amts wegen kann ein Beamter wider seinen Willen pensioniert werden, wenn er das 65. Lebensjahr vollendet hat und freiwillig seine Pensionierung nicht nachsucht. Ferner kann ein Beamter zwangsweise pensioniert werden, wenn er körperlich oder geistig zur Erfüllung seiner Amtspflichten dauernd unfähig ist. Dem Beamten ist dies unter Angabe der Gründe und des zu gewährenden Pensionsbetrages zu eröffnen; erhebt er hiergegen keinen Einspruch, so wird verfahren, als wenn er selbst seine Pensionierung nachgesucht hätte. Erhebt er Widerspruch, so findet ein besonderes Verfahren statt nach Anordnung der obersten Reichsbehörde, die einen Beamten ernennt, der die Sachlage zu untersuchen und Zeugen oder Sachverständige protokollarisch zu vernehmen hat. Die Entscheidung erfolgt vom Reichspräsidenten im Einvernehmen mit dem Reichsrat für die vom Kaiser bzw. künftig vom Reichspräsidenten ernannten Beamten, für andere Beamte durch die oberste Reichsbehörde, gegen deren Entscheidung Rekurs an den Reichsrat zulässig ist (Reichsbeamtengesetz § 60a bis 68).

§ 50. Die Landesbeamten.

Auch für die Landesbeamten gelten einheitlich und in gleicher Weise wie für die Beamten des Reichs die allgemeinen Rechtsnormen für alle

öffentlichen Beamten, wie sie oben im § 46 dargelegt sind. Die Landesverfassungen haben zum Teil die in der Reichsverfassung wiedergegebenen Grundrechte der Beamten aufgenommen und noch weiter ausgeführt. So bestimmt die badische Verfassung (§ 11): Die öffentlichen Ämter sind für alle dazu Befähigten ohne Unterschied des Geschlechts zugänglich; abgesehen von den Richterstellen, für welche besondere Bedingungen vorgeschrieben sind, soll zu jeder Beamtenstelle ohne Rücksicht auf Lebens- und Dienstalter und Vorbildung derjenige berufen werden, der hierzu der Befähigtste und Würdigste ist; die Befähigung wird in der Regel durch die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung nachgewiesen. — Die bayrische Verfassung stellt neben den allgemeinen Bestimmungen der Reichsverfassung die einschränkende Regel auf (§ 68), daß zu einem öffentlichen Amte nur berufen werden kann, wer seit mindestens 5 Jahren die deutsche Reichsangehörigkeit besitzt; Ausnahmen hiervon sind nur auf Grund eines Beschlusses des Gesamtministeriums zulässig. — Die Verfassung von Mecklenburg-Schwerin (§ 6) sagt, daß die öffentlichen Ämter allen dazu Befähigten gleich zugänglich sind; politische Erwägungen sind nur bei Besetzung politisch leitender Ämter zulässig. — Die preußische Verfassung (Art. 77) bestimmt, daß zu Staatsbeamten alle Reichsangehörigen ohne Rücksicht auf Geschlecht und auf bisherigen Beruf bestellt werden können, wenn sie die für ihr Amt erforderliche Befähigung besitzen; die für die einzelnen Ämter erforderliche Befähigung bestimmt das Gesetz. — Auch die oldenburgische Verfassung (§ 6) hebt hervor, daß die öffentlichen Ämter für alle Befähigten, die die gesetzlichen Bedingungen erfüllen, gleich zugänglich sind.

Diese allgemeinen Vorschriften der Reichs- und Landesverfassungen werden für die Landesbeamten weiter ausgeführt durch Bestimmungen der Landesbeamtengesetze; soweit die bisherigen landesrechtlichen Beamtenvorschriften mit diesen zwingenden Vorschriften des Reichs rechtlich nicht in Übereinstimmung stehen, sind sie aufgehoben; im übrigen bleiben sie auch weiter bestehen. Die Einzelvorschriften der Landesbeamtenrechte sind rechtlich sehr verschieden, zum Teil sind sie jedoch in den wichtigsten Punkten in Übereinstimmung mit den oben entwickelten Grundsätzen des Reichsbeamtenrechts gebracht worden (vgl. das sächsische Gesetz vom 3. März 1876, das württembergische Gesetz vom 28. Juni 1876 und das badische Gesetz vom 24. Juli 1888). In Preußen beruhen die Rechtsbestimmungen der Landesbeamten noch auf dem Allgemeinen Landrecht II 10, ergänzt durch das Disziplinargesetz vom 21. Juli 1852 (Ges.-Samml. S. 465), das Pensionsgesetz vom 27. März 1872 mit seinen Ergänzungen (Ges.-Samml. S. 268) und Einzelgesetze.

Die Bestimmung des Art. 130, 2 in der Reichsverfassung, daß das Koalitionsrecht (die Vereinigungsfreiheit) allen Beamten unbeschränkt zusteht, gilt auch ohne weitere Bestimmung für die Landesbeamten und die Beamten der öffentlich-rechtlichen Körperschaften. Trotzdem ist diese Bestimmung auch in verschiedene Landesverfassungen ausdrücklich noch aufgenommen; so gewährleistet die bayrische Verfassung (§ 67) den Beamten die Freiheit ihrer politischen und religiösen Gesinnung wie die des Zusammenschlusses; auch Baden stellt das Koalitionsrecht der Beamten, Staats-

arbeiter und Angestellten unter den besonderen Schutz seiner Verfassung (§ 17), und ebenso enthalten die mecklenburg-schwerinsche (§ 14) und die oldenburgische Verfassung (§ 9) die Bestimmung, daß das Recht der Beamten zur freien politischen Betätigung und zur Vereinigung keinen anderen Schranken unterliegt als denen der allgemeinen Gesetze.

Durch das Gesetz vom 21. Dezember 1920 (RGBl. S. 2117), das sogenannte Sperrgesetz, sind Länder und Gemeinden gezwungen, ihre Besoldungsordnungen in Einklang mit dem Besoldungsgesetz des Reichs zu bringen. — Die Länder hatten bereits vor diesem Gesetz alle den äußeren Aufbau der Reichsbesoldungsordnung übernommen, waren aber bei der Einreihung der Beamten in die Gruppen und in der Fassung der Besoldungsgesetze über das Maß dessen hinausgegangen, was das Reich den Beamten zubilligt. Das Reich hat nun mit dem sogenannten Sperrgesetz, das seine verfassungsmäßige Grundlage im Art. 10, Ziffer 3 der Reichsverfassung findet, die einheitliche Regelung der Beamtenbesoldung sichergestellt und bestimmt, daß die Länder, Gemeinden und sonstigen öffentlichen Körperschaften die Dienstbezüge ihrer Beamten nicht günstiger regeln dürfen, als das Reich sie für seine Beamten in gleich zu bewertenden Stellen geregelt hat. Ausnahmen auf Grund besonderer Verhältnisse bedürfen bei Landesbeamten der Zustimmung des Reichsfinanzministers, bei den Gemeinde- usw. Beamten der der Landeszentralbehörde; bei Meinungsverschiedenheiten darüber, ob und inwieweit eine Besserstellung tatsächlich vorliegt, und bei Streitigkeiten über die Frage der Gleichwertigkeit ist ein Schiedsgericht vorgesehen. Das Gesetz hat insofern rückwirkende Kraft, als die Länder und Gemeinden ihre Besoldungsordnungen nachträglich mit dem Reichsbesoldungsgesetz vom 30. April 1920 in Einklang bringen müssen. Das preußische Beamtenbesoldungswesen ist in enger Anlehnung an die Besoldungsordnung des Reichs im Beamtendiensteinkommengesetz vom 17. Dezember 1920 (Ges.-Samml. 1921 S. 135) geregelt.

§ 51. Die allgemeinen Grundpflichten.

Die Reichsverfassung hat — zwar nicht im Zusammenhang — den Grundrechten des Staatsbürgers auch die aus der Reichs- und Staatsangehörigkeit hervorgehenden Pflichten entgegengestellt und auch besonders betont, daß entsprechend den gleichen Rechten des Reichsangehörigen in den verschiedenen Ländern jeder Deutsche auch die gleichen Pflichten wie die Angehörigen des Landes selbst hat (Art. 110, 2). — Diese Pflichten sind: Die persönliche Leistungspflicht; alle Staatsbürger sind verpflichtet, nach Maßgabe der Gesetze persönliche Dienste für den Staat und die Gemeinde zu leisten (Art. 133), z. B. polizeiliche Hilfeleistungen, Nothilfe bei Unglücksfällen, Feuerwehr- und Nachtwachtpflichten, Notstandsarbeiten, Hand- und Spanndienste, Deicharbeit und ähnliche Dienste, wie Landesgesetz und Polizeivorschriften sie anordnen; die wichtigste persönliche Dienstleistungspflicht — die Wehrpflicht — ist allerdings keine allgemeine Pflicht mehr, nachdem auf Grund Art. 173 des Friedensvertrags das Gesetz vom 21. August 1920 (RGBl. S. 1608) die allgemeine Wehrpflicht auf-

gehoben und die Verpflichtung zum Wehrdienst auf diejenigen Staatsangehörigen beschränkt, die dieselbe durch Vertrag auf bestimmte Zeit auf sich genommen haben. — Weiter gehört hierher die Ehrenämterpflicht. Jeder Deutsche ist nach Maßgabe der Gesetze zur Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten verpflichtet (Art. 132), sei es im Justiz-, im Verwaltungs- oder Selbstverwaltungsdienst. — Ferner sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen die Erziehungspflicht der Eltern (Art. 120), die Schulpflicht (Art. 145), die nicht die Kinder unmittelbar, sondern Eltern und Vormünder betrifft und bei Nichterfüllung Strafe und Verwaltungszwang zur Folge hat, die Steuer- und sonstige Sachleistungspflicht (Art. 134), die unter Aufhebung früherer Privilegien alle Staatsbürger unterschiedslos im Verhältnis ihrer Mittel zur Tragung der öffentlichen Lasten nach Maßgabe der Gesetze heranzieht; diese Lasten sind in erster Linie die öffentlichen Steuern und Abgaben, wie sie in den Steuergesetzen vorgeschrieben sind, daneben aber auch Naturalleistungen, Quartierlasten, Spanndienste, Anliegerbeiträge u. dgl., wie sie nach Landesgesetzen, Gemeindevorschriften und Ortsgebrauch bestehen. — Eine weitere wichtige Staatsbürgerpflicht ist die Arbeitspflicht (Art. 163); jeder Deutsche hat unbeschadet seiner persönlichen Freiheit die sittliche Pflicht, seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Gesamtwohl erfordert; ein Verstoß gegen diese Pflicht kann unter Umständen Bestrafung wegen Arbeitsscheu (Strafgesetzbuch § 361, 5 und 7) zur Folge haben. — Schließlich legt die Reichsverfassung mehr ethisch als staatsrechtlich jedem Vermögenden die Pflicht auf, sein Eigentum so zu verwerten, daß sein Gebrauch zugleich Dienst sei für das Gemeine Beste (Art. 153), sein Gebrauch soll nicht dem Einzelinteresse allein, sondern auch dem Sozialinteresse dienen, und in diesem Sinne sehen auch Reichsverfassung und Sondergesetze die Enteignung und andere Beschränkungen des Eigentums im Interesse der allgemeinen Wirtschaft vor.

Dritter Abschnitt.

Religion und Religionsgesellschaften.

§ 52. Kirche und Staat im allgemeinen.

Das Verhältnis von Kirche und Staat hat in der Geschichte die verschiedensten Wandlungen erfahren*). In der geschichtlichen Entwicklung heben sich zwei Grundverhältnisse von Staat und Kirche deutlich ab, das ihrer Einheit und Verbindung und das ihrer Unterscheidung oder Loslösung. Innerhalb und zwischen diesen beiden Grundtypen haben sich Übergangsformen und Kompromisse herausgebildet, so daß wir im ganzen vier kirchenpolitische Systeme unterscheiden können, das Kirchenstaatstum, das Staatskirchentum, die Staatskirchenhoheit und die Trennung von Kirche und Staat.

Nach der ältesten Form ist die Kirche der die ganze Menschheit umfassende göttliche Universalstaat; das Haupt der Kirche ist zugleich das Haupt der Welt, daher ist jede andere Gewalt von der päpstlichen Gewalt abgeleitet; der Papst übt Lehensobrigkeit über alle christlichen Staaten aus, auch über das Deutsche Reich, und der deutsche Kaiser muß ihm den Vasalleneid leisten; die notwendige reale Basis ist der weltliche Herrschaftsbesitz, der Kirchenstaat. Dieses kirchenpolitische System wird als das mittelalterliche Kirchenstaatstum bezeichnet, in welchem der Staat eingeschlossen, umrahmt ist vom Kirchentum. Diese Form hat sich vom 11. bis zum 15. Jahrhundert behauptet; nachdem Renaissance, Reformation und Staatsabsolutismus die päpstliche Alleinherrschaft geschwächt und zerstört hatten, folgte ihr das System des Staatskirchentums, dessen besondere und ausgeprägteste Erscheinungsform die Territorialkirche in dem protestantischen Staatswesen ist; die Staaten waren als solche konfessionell, sie waren katholische oder protestantische Religionsstaaten, der Herrscher hatte das Bestimmungsrecht über die Religion seiner Untertanen („cuius regio, eius religio)" Der Staat herrschte über die Kirche. Im 19. Jahrhundert wurde auch das System des Staatskirchentums allmählich verlassen; die Staatsherrschaft wurde zur Staatsaufsicht gemildert, für Preußen erfolgte diese Regelung durch das Allgemeine Landrecht II, Titel 11. Die Religionsgesellschaften wurden als ein nach Zweck und Verfassung vom Staate verschiedener Organismus anerkannt; der Staat beschränkte sich darauf, als Teil seiner allgemeinen Staatshoheit auch über die Religionsgesellschaften

*) Vgl. die historische Darlegung von Professor Kahl im Handbuch der Politik 1920, Bd. 1, S. 126.

eine überwachende, ordnende und schützende Kirchenhoheit auszuüben, während er ihnen für ihre inneren Verhältnisse Freiheit und Autonomie gewährte. So trat an Stelle des Staatskirchentums das System der Staatskirchenhoheit. In gewissen Beziehungen wurde dieses System abgeschwächt durch den Anspruch der katholischen Kirche auf rechtliche Gleichstellung von Kirche und Staat und die aus diesem Anspruch hergeleiteten völkerrechtlichen Verträge der Kirche mit den Staaten, die sogenannten Konkordate, die durch Staatsvertrag die Beziehungen zwischen Staats- und Kirchengewalt, die Befugnisse der Regierung und die des Vatikans und seiner Organe regeln. Solche Konkordate wurden von der Zentralgewalt der katholischen Kirche, dem Vatikan, 1801 mit Frankreich, 1817 mit Bayern, 1855 mit Österreich abgeschlossen; mit Preußen bestand kein Konkordat, wohl aber eine Regelung durch verschiedene Zirkumskriptionsbullen, das sind auf Vereinbarungen beruhende, einseitig erlassene kirchliche und staatliche Verordnungen über die kirchliche Einteilung der Staatsgebiete und die Leistung staatlicher Mittel für kirchliche Zwecke. Ein weiterer Ausdruck dieses Anspruchs des päpstlichen Stuhls auf Gleichberechtigung mit den Staatsoberhäuptern ist die Einrichtung und Unterhaltung diplomatischer Beziehungen und Gesandtschaften zwischen den Staaten und dem Vatikan, wie sie für Deutschland in der früher preußischen Gesandtschaft, jetzigen Reichsbotschaft beim Vatikan, und der bayrischen Gesandtschaft daselbst einerseits und der päpstlichen Nuntiatur in Berlin und München andererseits vorhanden sind. Dieses System der Staatskirchenhoheit war das in Deutschland bis zur Revolution herrschende System. Neben diesen drei Systemen des Kirchenstaats, der Staatskirche und der Staatskirchenhoheit bildete sich ein viertes System heraus, das der Trennung von Kirche und Staat. Das System der Trennung von Kirche und Staat erschien zuerst in der nordamerikanischen Unionsverfassung von 1787; während der Französischen Revolution verfügte 1794 der Konvent die Trennung von Kirche und Staat, die aber als völlige Trennung nur bis 1802 bestand und dann durch das Konkordat abgelöst wurde. Auch die Reichsverfassung von 1849 hatte diese Trennung in ihren Grundrechten (§ 144 bis 151) proklamiert und in einigen Programmsätzen festgelegt, ohne daß sie jedoch bei dem Scheitern dieser Verfassung Leben gewinnen konnte. Dafür wurde dieses System ein Programmpunkt der politischen Theorie der Neuzeit und fand später in Frankreich, Belgien, Nordamerika und anderen Staaten die praktische Anwendung und Durchführung, ohne daß jedoch auch hier diese Trennung zur Zusammenhangslosigkeit von Kirche und Staat geführt hätte. — Die Staatskirchenhoheit, wie sie in Deutschland bis zur Revolution bestand, war, abgesehen von reichsrechtlichen Einzelbestimmungen, landesrechtlich geregelt, aber doch auf Grund einer einheitlichen Anschauung und eines einheitlichen Grundprinzips. Aus den verschiedenen landesrechtlichen Bestimmungen lassen sich (nach Kahl) als gemeinsame Grundsätze und Grundprinzipien folgende ableiten: Der Grundsatz der Parität, der Grundsatz der Bekenntnisfreiheit, der Grundsatz der materiellen Selbständigkeit der Kirchen und Religionsgesellschaften in ihren inneren Angelegenheiten, der Grundsatz der Staatsaufsicht in den gemischten

Angelegenheiten*), und schließlich der Grundsatz der Advokatie, d. h. des Schutzes und der Förderung des Kirchenwesens durch den Staat.

Die mit der Revolution einsetzende Bewegung stellte sich zum Ziel die Erreichung der Trennung von Staat und Kirche, doch traten dem Gedanken einer vollständigen Trennung neben prinzipiellen Bedenken auch Schwierigkeiten der tatsächlichen Durchführbarkeit entgegen, die insbesondere in dem bundesstaatlichen Aufbau des Reichs, der Tatsache des landesherrlichen Kirchenregiments über die protestantische Kirche und in den Schwierigkeiten der Vermögensauseinandersetzung zwischen Staat und Kirche begründet waren. Während die katholische Kirche in ihrer geschlossenen päpstlich-bischöflichen Verfassung von dem mit der Revolution eintretenden Wechsel der Staatsform grundsätzlich nicht berührt wurde, hatte die evangelische Kirche durch die Abschaffung der Monarchie, die neben der obersten Staatsgewalt auch die oberste Kirchengewalt in sich vereinigt, ihr Oberhaupt verloren und bedurfte einer neuen Organisation. Die Neuregelung der rechtlichen Verhältnisse der Kirche und ihre Stellung zum Staat ist in der Reichsverfassung erst nach längeren Verhandlungen zustande gekommen und mit Rücksicht auf die historisch gewordenen Verhältnisse und die Schwierigkeit der Durchführung wie manches andere in der Verfassung vom Standpunkt zweier verschiedenen Weltanschauungen im Wege des Kompromisses gelöst worden. Das System, welches die Reichsverfassung für die Neuregelung des Verhältnisses von Kirche und Staat gefunden hat, ist nicht das der Trennung von Kirche und Staat, es ist vielmehr das einer zeitgemäßen Fortentwicklung des bereits bestehenden Systems der Staatskirchenhoheit. Aus dem bisherigen System sind die Grundsätze der Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie der Unabhängigkeit der bürgerlichen und der staatsbürgerlichen Rechte vom Glaubensbekenntnis übernommen und in einzelnen Beziehungen verstärkt worden; ebenso ist die Selbständigkeit der inneren Kirchenverwaltung, die öffentliche Rechtspersönlichkeit der Kirche und ihre vermögensrechtliche Unantastbarkeit und Selbständigkeit aus den früher landesrechtlichen Bestimmungen in das neue Recht hinübergelangt unter wesentlicher Erleichterung der Erlangung der Rechtsfähigkeit gegenüber dem bisherigen Recht. Abgeschwächt ist das bisherige Staatsaufsichtsrecht hauptsächlich für die evangelische Landeskirche, die durch Wegfall des landesherrlichen Kirchenregiments ihre innere Selbständigkeit erhalten hat. Eine wichtige Neuerung ist die, daß künftig das Verhältnis von Staat und Kirche nicht mehr durch das Landesrecht, sondern durch das Reichsrecht bestimmt wird; jetzt gibt das Reich die normativen Grundbestimmungen und überläßt dem Landesrecht nur noch die Durchführung der Einzelheiten.

---

*) Die zu weit gehende Betonung dieser Staatsaufsicht führte in Preußen in den siebziger Jahren zu einem unter dem Namen „Kulturkampf" bekannten Kirchenkonflikt, der bei Absteckung der rechtlichen Grenzen der Kirchenhoheit des Staats entstanden war und eine Neigung des Staats zum Rückfall in das Staatskirchentum zeigte, ein Fehler, der durch die spätere Revisionsgesetzgebung wieder ausgeglichen wurde.

§ 53. Religion und Religionsgesellschaften nach der Reichs- und den Landesverfassungen.

Von den 7 Artikeln (135 bis 141), in denen die Verfassung die Grundrechte und Grundpflichten in Beziehung auf die Religion behandelt, sprechen die ersten beiden von der persönlichen Religionsfreiheit, während die folgenden beiden die Rechtsstellung der Religionsgesellschaften im Staate behandeln und die letzten drei Einzelvorschriften für das öffentliche Leben in seinen religiösen Beziehungen geben.

1. In Anlehnung an das im Art. 118 der Verfassung jedem Deutschen verbriefte Recht der freien Meinungsäußerung sichert Art. 135 allen Bewohnern des Reichs volle Glaubens- und Gewissensfreiheit, die Freiheit, ihren religiösen Glauben zu bekennen und zu betätigen, und die Freiheit, ihrem sittlichen Gewissen zu folgen. Die ungestörte Betätigung der Religion wird ausdrücklich durch die Verfassung gewährleistet und steht unter staatlichem Schutz, ist also gegen gewalttätige Eingriffe und Angriffe von jeder Seite geschützt. Die allgemeinen Staatsgesetze bleiben hiervon unberührt; auch die religiöse Freiheit findet ihre Schranken in den allgemeinen Gesetzen, die die öffentliche Ordnung und Sicherheit aufrechterhalten; Mißbrauch der religiösen Freiheit fällt unter die allgemeinen Gesetze. Die bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten dürfen durch die Ausübung der Religionsfreiheit weder bedingt noch beschränkt werden. Der Genuß bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte sowie die Zulassung zu öffentlichen Ämtern sind unabhängig vom religiösen Bekenntnis. Niemand ist verpflichtet, vor einer Behörde oder in seinen allgemeinen Personalangaben seine innere religiöse Überzeugung zu offenbaren. Das Fragerecht der Behörden über die Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft ist auf die Fälle beschränkt, in denen Rechte und Pflichten von dieser Zugehörigkeit abhängen, z. B. in Kirchensteuersachen, in Vormundschafts- und Schulangelegenheiten, und ferner auf den Fall einer gesetzlich angeordneten statistischen Erhebung. Zu einer kirchlichen Handlung oder Feierlichkeit oder zur Teilnahme an religiösen Übungen darf niemand gezwungen werden. Hierbei ist jedoch nur an den öffentlich-rechtlichen Zwang gedacht; in das Gebiet der kirchlichen Pflichten desjenigen, der mit seinem Willen der Kirche angehört, soll durch diese Bestimmung staatlicherseits nicht eingegriffen werden, Auch zur Benutzung einer religiösen Eidesform, wie sie bisher in der Zivil- und Strafprozeßordnung vorgeschrieben war, soll niemand mehr gezwungen werden; es genügt künftig zur rechtswirksamen Eidesleistung, daß der Schwörende unter Weglassung der religiösen Eidesform erklärt: „ich schwöre" (Art. 177).

2. Das Verhältnis von Kirche und Staat hat folgende Regelung gefunden: Es besteht keine Staatskirche; damit ist ein gewisses Trennungsprinzip, insbesondere gegenüber der engen Verbindung zwischen Staat und Kirche, wie es in Preußen und den meisten deutschen Staaten bei der evangelischen Landeskirche bisher vorhanden war, ausgesprochen, es ist aber durch eine Reihe von Ausnahmen im Sinne einer öffentlichen Rechtsstellung der Kirche durchbrochen.

Diese Freiheit der Kirche vom Staate äußert sich zunächst darin, daß die Gründung von Religionsgesellschaften frei ist und daß auch der Zusammenschluß von Religionsgesellschaften zu Verbänden innerhalb des Reichsgebiets keinen Beschränkungen unterliegt. Sie äußert sich aber weiter in der vollen Selbständigkeit der Kirche gegenüber dem Staate und seiner Macht; jede Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken der für alle geltenden Gesetze; sie verleiht ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde. Die Verfassung gibt also für alle Kirchen die Freiheit des Religiösen in der Kirchenverwaltung; der Staat darf weder in Glaubenssachen Vorschriften machen, noch Stellenbesetzungen vornehmen oder sein Plazet zu Ernennungen der kirchlichen Obrigkeit geben. Den sich selbst verwaltenden Kirchen hat die Verfassung keine anderen Schranken gesetzt als die Gesetze, die für jeden gelten. Damit haben die Kirchen im allgemeinen dieselbe Rechtsstellung wie andere Gemeinschaften, aber auch die verfassungsmäßige Garantie, nicht durch Ausnahmegesetze aus ihrer gegenwärtigen Rechtsstellung herausgedrängt werden zu können. Die Rechtsfähigkeit, die juristische Persönlichkeit, erwerben sie nicht durch Verleihung seitens des Staats, sondern nach den allgemeinen Vorschriften des bürgerlichen Rechts. Diese Erlangung ist gegenüber den Bestimmungen des bürgerlichen Rechts durch die Verfassung erleichtert (Art. 124); die Rechtsfähigkeit darf künftig durch Einspruch der Verwaltungsbehörde nicht mehr solchen Vereinen versagt werden, die einen religiösen Zweck verfolgen, so daß nunmehr mit Erfüllung der Förmlichkeiten der Eintragung in das Vereinsregister des Amtsgerichts jede Religionsgemeinschaft die Rechtsfähigkeit erlangen kann.

Die Verfassung führt jedoch die Loslösung der Kirche vom Staate nicht so weit durch, daß sie den kirchlichen Gemeinschaften in allen Fragen nur die Rechte eines rechtsfähigen privaten Vereins zuspricht; in Wertschätzung der sozialen und ethischen Kräfte der Kirchen und ihrer Bedeutung für das öffentliche Leben gibt ihnen die Verfassung das Privilegium der öffentlichen Körperschaft. Und zwar bleiben die bestehenden Religionsgesellschaften Körperschaften des öffentlichen Rechts, soweit sie solche bisher waren; anderen Religionsgesellschaften sollen auf Antrag von der Landesregierung die gleichen Rechte gewährt werden, wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten; diese Einschränkung will, wenn auch grundsätzlich den kleinen Kirchengemeinschaften, den Unterkirchen und Sekten nun die gleiche Stellung wie den Hauptkirchen gegeben werden soll, dennoch verhindern, daß auch flüchtige Gebilde und Eintagsgründungen die Rechte von öffentlich-rechtlichen Körperschaften erhalten; welches die Rechte der öffentlich-rechtlichen Körperschaften sind, ist in der Verfassung nicht ausgeführt, sie ergeben sich nach den landesrechtlichen Bestimmungen; im allgemeinen bedeutet der Charakter der öffentlich-rechtlichen Körperschaft, daß sie Träger öffentlich-rechtlicher Befugnisse und Verpflichtungen sein kann, über die privatrechtliche Rechtsfähigkeit hinaus besonderen staatlichen Schutz genießt, unter besonderer staatlicher Aufsicht steht, über ihre Mitglieder obrigkeitliche Rechte ausüben kann, insbesondere das Recht der Besteuerung, und daß ihre Organe die Stellung

indirekter Staatsbeamten genießen. Die Religionsgesellschaften, die Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, haben hiernach insbesondere das Recht, nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern zu erheben, und zwar auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten; das Besteuerungsrecht der öffentlich-rechtlichen Religionsgesellschaften beschränkt sich nicht auf ihre Mitglieder, sondern sie können auch Nichtmitglieder, juristische Personen, Aktiengesellschaften usw. nach Maßgabe der bei ihnen beschäftigten Konfessionsgenossen zu den Kirchenlasten heranziehen auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten und nach Maßgabe der Landesgesetze; solche landesgesetzliche Bestimmungen bestehen bereits in Sachsen, Baden, Bayern, Oldenburg und Sachsen-Altenburg. Schließen sich mehrere öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften zu einem Verbande zusammen, so ist — ohne daß es einer besonderen Verleihung bedarf — auch diese Verbandseinheit eine öffentlich-rechtliche Korporation*). Diese Vorschrift hat Bedeutung und ist zugeschnitten für den von den evangelischen deutschen Landeskirchen, die bisher territorial getrennt waren, erstrebten Zusammenschluß zu einer einheitlichen deutschen kirchlichen Organisation, die sich nach Wegfall des landesherrlichen Kirchenregiments wohl herausbilden wird. Den Religionsgesellschaften werden in der Verfassung die Vereinigungen gleichgestellt, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe machen (z. B. Monistenbund); auch sie können wie die anerkannten Religionsgemeinschaften die öffentlich-rechtliche Eigenschaft erlangen, wenn sie sich zu einer festen Macht erweitert haben, d. h. wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten. Die weitere Durchführung dieser im Art. 137 zusammengestellten Grundsätze regelt die Landesgesetzgebung, wie ja allgemein die Zuständigkeit zwischen Reich und Ländern in dieser Frage dahin geregelt ist, daß das Reich nur die Grundsätze für die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften aufstellt, während im übrigen die Regelung aller dieser Fragen Sache der Landesgesetzgebung ist.

Die vermögensrechtliche Stellung der Religionsgesellschaften ist in Art. 138 geregelt; das Eigentum und andere Rechte der Religionsgesellschaften und religiösen Vereine an ihren für Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und sonstigen Vermögen werden ausdrücklich gewährleistet. Eine Folge der Selbständigmachung der Kirche und ihrer Loslösung vom Staat ist die, daß die bisherige gesetzliche Einrichtung finanzieller Staatsleistungen an die Kirchen nicht mehr möglich ist; die Verfassung schreibt aber für die Beseitigung dieser Einrichtung eine schiedlich-friedliche Lösung vor: Die auf Gesetz, Vertrag (Konkordat) oder besonderen Rechtstiteln (den Zirkumskriptionsbullen) beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebung abgelöst; die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf; die Länder können nicht zur Ablösung schreiten, bevor das Reichsgesetz diese Grundsätze auf-

*) In Preußen war der Charakter als öffentlich-rechtliche Körperschaft zuerkannt und bleibt demnach zuerkannt der katholischen, der altkatholischen Kirche und den evangelischen Landeskirchen; die übrigen religiösen Gemeinschaften (z. B. Altlutheraner, Reformierte, Baptisten, die Synagogengemeinden usw.) hatten nur die private Rechtsfähigkeit oder (z. B. Methodisten, Irvingianer) überhaupt keine Rechtsfähigkeit.

gestellt hat. Bis zur erfolgten Ablösung laufen die Leistungen weiter (Art. 138 und 173). Die Ablösung soll nicht nur die auf Gesetz oder Vertrag beruhenden Leistungen umfassen, sondern auch die auf besondere Rechtstitel sich stützenden, hierzu sind auch Gewohnheitsrecht und Herkommen zu rechnen. Die Aufstellung der Grundsätze muß im Wege der Gesetzgebung erfolgen (Art. 173). Dieses Gesetz ist noch nicht ergangen, auch noch nicht in Vorbereitung.

3. Schließlich gibt die Verfassung noch einige Einzelbestimmungen über die Religionsausübung; der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung wie bisher gesetzlich geschützt (Art. 139). Unter diesem gesetzlichen Feiertagsschutz stehen trotz der Einweisung dieser Bestimmung in den Abschnitt über Religion und Religionsgesellschaften nicht nur die kirchlichen, sondern auch die weltlichen Feiertage, und zwar sowohl diejenigen, die vom Reich, als auch die von den Ländern als Feiertage anerkannt worden sind, z. B. haben einige Länder den 1. Mai und den 9. November als gesetzliche Feiertage anerkannt; die Bestimmung ist auch für die Reichsbehörden in dem betreffenden Gebiet verpflichtend, solange nicht eine reichsgesetzliche Bestimmung ergangen ist, welche die Bestimmung von Feiertagen nichtreligiöser Art nur Reichsgesetzen vorbehält. — Die während der Beratungen über die Frage der Heeresseelsorge aufgetretenen Meinungsverschiedenheiten wurden durch die Vorschrift ausgeglichen, daß den Angehörigen der Wehrmacht die nötige freie Zeit zur Erfüllung ihrer religiösen Pflichten gewährt werden muß (Art. 140), ohne daß die bisherige dienstliche kirchliche Versorgung weiter beibehalten wurde. Das Heer wird in dieser Beziehung anderen öffentlichen Anstalten gleichgestellt, für die Art. 141 bestimmt: Soweit das Bedürfnis nach Gottesdienst und Seelsorge im Heer, in Krankenhäusern, Strafanstalten oder sonstigen öffentlichen Anstalten besteht, sind die Religionsgesellschaften zur Vornahme religiöser Handlungen zuzulassen, wobei jeder Zwang fernzuhalten ist.

4. Für die evangelischen Landeskirchen brachte die Umänderung der Staatsform die Notwendigkeit mit sich, eine neue innere Organisation zu schaffen. Ihre Verfassung gründete sich seit dem Tage der Reformation auf das landesherrliche Kirchenregiment. Die evangelische Kirche, die ein besonderes Priestertum ablehnte und das allgemeine Priestertum der Christen betonte, bedurfte keiner geistlichen Obrigkeit, sondern nur aller äußeren Ordnung wegen einer Zentralverwaltung, eines Kirchenregiments; dieses Kirchenregiment übernahm neben dem Staatsregiment der Landesherr, der damit das sogenannte Summepiskopat hatte, auch dann, wenn er selbst nicht evangelisch, sondern wie der Landesherr in Bayern und Sachsen katholisch war. Der Landesherr übte die Kirchenverwaltung aus durch die landesherrlichen Konsistorialbehörden, die in Preußen unter einer Zentralbehörde, dem Oberkirchenrat, zusammengefaßt waren. Neben die Landesherren und die Konsistorialbehörden traten in Nachahmung der konstitutionellen Monarchie im Staatsleben als beratende und beschließende

Organe die Kirchenversammlungen, die Synoden (Kreis-, Provinzial- und General- oder Landessynoden). Durch die Revolution wurde mit der Monarchie das landesherrliche Kirchenregiment umgestürzt, und die innere Organisation der Landeskirche bedurfte einer Neuregelung. Die neue Organisation ist nicht durch die Reichsverfassung erfolgt, sondern blieb nach Art. 137, Abs. 3 den evangelischen Landeskirchen selbst überlassen, da nunmehr jede Religionsgesellschaft ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes regelt. Diese Reform ist in den süddeutschen Staaten Baden, Württemberg und Bayern, auch in Thüringen und Anhalt bereits zu Ende geführt, in den anderen Staaten ist sie noch im Gange; der Neubau der evangelischen Landeskirchen ist hierbei so geschaffen, daß die Konsistorialbehörden (in Preußen auch der Oberkirchenrat, in Bayern der Landeskirchenrat) bestehen bleiben, jedoch mit dem Unterschied, daß sie ihren Amtsauftrag nicht wie bisher aus dem landesherrlichen Kirchenregiment, sondern aus der Berufung durch die Gemeinde und ihre Organe selbst herleiten; neben diesen Konsistorialbehörden bestehen die aus Geistlichen und Laien gemischten, auf Wahl beruhenden Synoden mit verstärkter Selbstverwaltung weiter; die General- oder Landessynode ist das oberste Selbstverwaltungsorgan der evangelischen Kirche; in Bayern steht an der Spitze des Landeskirchenrats und somit der Kirchenverfassung selbst ein Präsident der Landeskirche. — Auch nach dieser Neuregelung gibt es an sich noch keine deutsche evangelische Kirche, sondern nur eine Reihe getrennter evangelischer Landeskirchen; der seit Mitte des vorigen Jahrhunderts lebendige Gedanke des Zusammenschlusses aller deutschen evangelischen Landeskirchen zu einer deutschen evangelischen Kirche hat jedoch durch die Bestimmung des Art. 137, Abs. 2, Satz 2, welcher den Zusammenschluß mehrerer Religionsgesellschaften zu einem rechtsfähigen Verband erleichtert, eine Kräftigung erhalten. Eine föderative Einigung der evangelischen Landeskirchen ist auf Grund ihrer Verfassungsbestimmung in die Wege geleitet.

5. Die normativen Bestimmungen der Reichsverfassung über das Verhältnis des Staats zur Kirche sollen durch die Landesgesetzgebungen im einzelnen durchgeführt werden. Demnach enthalten auch die Landesverfassungen vielfach Vorschriften über die Stellung der Religionsgemeinschaften im Lande. Teilweise geben die Landesverfassungen nur die Grundsätze der Reichsverfassung wieder, doch sind auch darüber hinaus positive landesrechtliche Normen in ihnen enthalten. — So bestimmt die badische Verfassung (§ 18), daß alle staatlich anerkannten kirchlichen und religiösen Gemeinschaften rechtlich gleichgestellt und Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Rechte der Selbstbesteuerung nach den Landesgesetzen sind. Die landes-, standes- und grundherrlichen Kirchenpatronate sind aufgehoben mit Ausnahme der nachweislichen Privatpatronate. — Die bayrische Verfassung bestimmt in Ergänzung des Art. 138 der Reichsverfassung, daß bis zur Ablösung der Staatsleistungen Gebäude und Grundstücke des Staats, die zurzeit irgendwelchen Kultuszwecken dienen, diesen gegen den Willen der Beteiligten nicht entzogen werden dürfen. — Die Verfassung des Frei-

staats Bremen hebt ausdrücklich hervor, daß die Kirchen- und Religionsgesellschaften vom Staate getrennt sind; die bremisch-evangelische Kirche und ihre Gemeinden sowie die römisch-katholische Kirche und ihre Gemeinden sind Körperschaften des öffentlichen Rechts; sie geben sich selbst ihre Verfassungen und ordnen ihre Angelegenheiten selbständig; anderen Religionsgesellschaften werden die Rechte einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft durch Gesetz gewährt. — Die Verfassung von Mecklenburg-Schwerin führt die evangelisch-lutherische, die evangelisch-reformierte und die römisch-katholische Kirche nebst ihren Gemeinden sowie die israelitischen Gemeinden als Körperschaften des öffentlichen Rechts auf (§ 17), die von Mecklenburg-Strelitz nur die evangelisch-lutherische Kirche des Landes (§ 35). — Die preußische Verfassung gibt keine Bestimmungen dieser Art, regelt aber in Art. 76 das Austrittsrecht der Angehörigen öffentlich-rechtlicher Religionsgesellschaften; der Austritt, der bürgerliche Wirkung, insbesondere der Steuerpflicht gegenüber, haben soll, muß bei Gericht oder in öffentlich beglaubigter Form erklärt werden. Die näheren Bestimmungen hierüber gibt das Gesetz vom 30. November 1920 (Ges.-Samml. 1921 S. 119). — Die Verfassung von Oldenburg bestimmt, daß jede Religionsgesellschaft selbständig anordnet, welche Abgaben und sonstigen Leistungen von ihren Mitgliedern aufzubringen sind; wer drei Monate vor Schluß des Rechnungsjahres aus einer Religionsgesellschaft ausgetreten ist, kann von Beginn des nächsten Jahres an nicht mehr zu Beiträgen herangezogen werden (§ 20); für die Religionsgesellschaften, die nach Landesrecht die Rechte einer öffentlichen Körperschaft haben, werden die Abgaben und Leistungen mit Hilfe des Staates eingezogen, wenn dieser die Grundsätze genehmigt hat, nach denen sie aufgebracht und verteilt werden sollen. — Die sächsische Verfassung hebt (Art. 50) hervor, daß die staatliche Aufsicht über die Religionsgesellschaften von der Regierung nach den Landesgesetzen ausgeübt wird, eine etwas mißverständliche Bestimmung, da es kraft Reichsrechts ein Staatsaufsichtsrecht, eine Staatskirchenhoheit nicht mehr gibt und die Landesgesetze in den entsprechenden Bestimmungen stillschweigend abgeändert sind. Die Rechte öffentlicher Körperschaften werden in Sachsen den Religionsgesellschaften vom Gesamtministerium verliehen (Art. 50, 2).

Vierter Abschnitt.

Das Schul- und Bildungswesen.

§ 54. Das Verhältnis von Staat und Schule im allgemeinen.

Auch die Stellung der Schule im Staate ist von jeher stark umstritten, insbesondere infolge der Schwierigkeit, gegenüber kirchlichen Ansprüchen das rechte Verhältnis von Kirche und Schule zu finden. In der neueren Entwicklung der deutschen Länder, insbesondere in Preußen, hat sich die Stellung der Schule im öffentlichen Leben dahin entwickelt, daß das Schulwesen dem Grundsatz nach nicht privat, sondern öffentlich war, und daß es, soweit es öffentlich war, nicht kirchlich, sondern staatlich geleitet wurde; durchweg in Deutschland hatte sich die Auffassung herausgebildet, daß die Sorge für Bildung und Erziehung Aufgabe des Staats sei; schon das preußische Allgemeine Landrecht (II, 12, § 1) bestimmte: „Schulen sind Veranstaltungen des Staats, welche den Unterricht der Jugend in nützlichen Kenntnissen und Wissenschaften zur Absicht haben", und führte bereits eine Schulpflicht ein; in ähnlicher Weise führten außer Preußen auch andere deutsche Staaten, insbesondere Hessen-Darmstadt und Sachsen-Gotha, den Schulzwang unter Übertragung der Schullast auf die weltlichen Gemeinden ein. So ist denn das neue Schulwesen, namentlich die Volksschule, in Deutschland vom Staate, nicht von der Kirche geschaffen worden; andererseits ist auch der Kirche Einfluß und Mitwirkung durch Aufnahme der Religion in den Unterricht und durch Heranziehung von Geistlichen in die Verwaltung der Schulen und des Schulwesens eingeräumt worden, ohne daß aber der Staat die Herrschaft über die Schule aus der Hand gelassen hätte. In den Einzelheiten über die Schullasten, die Organisation der Schule, das System des Unterrichts, die Zulassung von Privatschulen, über den Religionsunterricht in den Schulen usw. bestand in den deutschen Ländern und besteht auch jetzt noch keine Einheitlichkeit; alle diese Beziehungen waren den Landesgesetzen überlassen und daher verschieden geregelt; dennoch waren aber dem deutschen Schulwesen einige Hauptprinzipien gemeinsam, nämlich insbesondere die allgemeine Schulpflicht, der Vorrang des öffentlichen vor dem privaten Unterrichtswesen, die Herrschaft des Staates über die Schule, die Mitwirkung der anerkannten Religionsgesellschaften beim Unterricht, die Unentgeltlichkeit des Volksschulunterrichts usw.

Ein absolutes Unterrichtsmonopol des Staates bestand in Preußen und den meisten anderen Ländern nicht; die öffentlichen, von den Gemeinden errichteten und unterhaltenen, vom Staate beaufsichtigten und geleiteten Schulen sind zwar die weitaus wichtigsten Träger des Unterrichts,

aber nicht die einzigen; es sind neben ihnen auch Privatschulen zugelassen, und der Unterrichtszwang verpflichtet die Eltern nicht, die Kinder in die öffentlichen Schulen zu schicken, sondern stellt es ihnen frei, wo sie ihren Kindern die gesetzlich vorgeschriebene Mindestbildung oder die gewünschte Bildung zukommen lassen wollen. Wer und in welcher Form Privatschulen errichten darf, bestimmt das Landesrecht, da die Reichsgewerbeordnung (§ 6) die landesrechtlichen Vorschriften über das Unterrichtswesen unberührt läßt; Genehmigung und Aufsicht des Staats ist für die privaten Schulen jedoch überall vorgeschrieben. — Im öffentlichen Unterrichtswesen ist in den meisten deutschen Staaten, insbesondere Preußen, Bayern, Baden usw., die Verwaltung der äußeren Angelegenheiten (Errichtung, Erhaltung, Ausstattung usw.) der Schulen Gemeindesache (nur in Anhalt sind die Volksschulen ausschließlich aus Staatsmitteln unterhalten), die inneren Angelegenheiten (Unterricht, Lehrplan, Schulbesuch und Schulzucht) Staatssache; es überwiegt also in der Verwaltung des öffentlichen Schulwesens der Staatswille. Die staatliche Schulaufsicht umfaßt regelmäßig in Deutschland die Aufsicht über das private Unterrichtswesen, die Aufsicht über die Verwaltung der äußeren Angelegenheiten der öffentlichen Schulen, soweit die Verwaltung der Gemeinde zusteht, und die Verwaltung der inneren Angelegenheiten sämtlicher öffentlichen Schulen; die Staatsaufsicht und Verwaltung wird in Preußen vom Unterrichtsminister ausgeübt, und zwar stehen die Universitäten unmittelbar unter ihm, während für die Elementar- und Privatschulen die Kirchen- und Schulabteilungen der Regierungen und für die höheren Schulen einschließlich der Lehrerseminare die Provinzialschulkollegien, denen in der Regel der Oberpräsident vorsteht, als Organe des Unterrichtsministers tätig sind. — Bezüglich der Stellung zur Religion bestand in Preußen und auch in den meisten anderen Bundesstaaten der Grundsatz, daß bei der Einrichtung der öffentlichen Volksschulen die konfessionellen Verhältnisse der Schüler berücksichtigt wurden, doch waren daneben auch Simultanschulen zugelassen; in Baden, Hessen, Weimar, Meiningen war dagegen die Simultanschule gesetzlich eingeführt; der Religionsunterricht wird unter Leitung der entsprechenden Religionsgesellschaft, aber unbeschadet der Schulaufsicht des Staats erteilt.

In diesen Zustand brachte die Reichsverfassung nun erhebliche Änderungen, die aber nur schrittweise und allmählich in Erscheinung treten. Die wesentlichste Änderung ist die, daß für die wichtigsten Fragen auf dem Gebiete des Bildungswesens an Stelle des Landesrechts nunmehr Reichsrecht gelten wird (Art. 10). Das Reich kann im Wege der Gesetzgebung Grundsätze für das Schulwesen aufstellen; von dieser Ermächtigung hat es im zweiten Teil, vierten Abschnitt der Reichsverfassung Gebrauch gemacht; es stellt hier die hauptsächlichsten Grundsätze für Schule und Bildung einheitlich für das ganze Reich auf und überweist die Schaffung der weiteren Bestimmungen dem künftigen Schulgesetz. Da auch dieses nur Grundsätze geben wird, wird auch künftig noch dem Landesrecht ein größerer Spielraum bleiben. Die Hauptfragen des Schulwesens sind oder werden jedoch — teilweise in Anlehnung an bereits bestehende Verhältnisse — einheitlich

geregelt, im Sinne einer schärferen Durchführung der Verweltlichung und der einheitlichen Organisation der Schule, der Aufstellung des Grundsatzes der Simultanschule und der öffentlichen Schulen und der Einschränkung der konfessionellen und privaten Schulen.

§ 55. Schule und Bildung in der Reichsverfassung und den Verfassungen der Länder.

1. Dem Grundsatz, daß die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre frei sind, gibt der aus der Verfassung von 1849 (§ 152) und der preußischen Verfassungsurkunde von 1850 (Art. 20) übernommene Art. 142 Ausdruck; der Staat gewährt ihnen Schutz und nimmt an ihrer Pflege teil. Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen ausdrücklich den Schutz und die Pflege des Staats. Die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes in das Ausland zu verhüten, soll Sache des Reichs sein (Art. 150); auf diese Bestimmung gestützt, ist die Verordnung vom 11. Dezember 1919 über die Ausfuhr von Kunstwerken (RGBl. S. 1961) ergangen, die ein beim Reichsminister des Innern zu führendes Verzeichnis für den nationalen Kunstbesitz wertvoller Kunstwerke vorsieht; die Eintragung muß auf Verlangen einer Landeszentralbehörde erfolgen; die Ausfuhr nach dem Auslande bedarf besonderer Genehmigung, die nur erteilt werden darf, wenn der materielle Gewinn des Reichs den Verlust des Kunstwerks rechtfertigt. — Die Verweltlichung der Schule ist ferner im Art. 144 ausgedrückt, der das gesamte Schulwesen unter die Aufsicht des Staats stellt; die Gemeinden können an dieser Aufsicht beteiligt werden. Damit ist für das künftige Reichsschulgesetz und für die landesrechtlichen Ausführungsgesetze die Möglichkeit gegeben, dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden auch in der Schulaufsicht Platz einzuräumen, und zwar nicht nur in technischen Äußerlichkeiten des Schulwesens, sondern auch in der Bestimmung des inneren Geistes; hierbei kann auch ein Mitwirkungsrecht der Erziehungsberechtigten und ein Mitverwaltungsrecht der Lehrer zugelassen werden. Die Reichsschulaufsicht ist verfassungsmäßig festgelegt; sie darf künftig nur durch hauptamtlich tätige, fachmännisch vorgebildete Beamte ausgeübt werden; die Aufsicht der höheren Instanz, der Ministerien, wird hierdurch jedoch nicht berührt. Für die Bildung der Jugend ist durch öffentliche Anstalten zu sorgen; Reich, Länder und Gemeinden sollen in Erfüllung dieser Aufgabe gemeinsam wirken. Zur Hebung der Tüchtigkeit und der Persönlichkeit des Lehrerstandes soll die Bildung der Lehrer an den öffentlichen Volksschulen, mittleren und höheren Schulen für das Reich einheitlich geregelt werden, und zwar nach den Grundsätzen, die für die höhere Bildung gelten (Art. 143); die wissenschaftliche Ausbildung der Lehrer an Privatschulen darf hinter der wissenschaftlichen Ausbildung der Lehrkräfte an den öffentlichen Schulen nicht zurückstehen. Die Lehrer an den öffentlichen Schulen haben die Rechte und die Pflichten der Staatsbeamten (Art. 143); sie werden also nicht alle Staatsbeamte, sondern behalten den Charakter, der ihnen nach den landesgesetzlichen Bestimmungen zukommt. Damit läßt die Reichsverfassung die alte Streitfrage, die in manchen Ländern, insbesondere

in Preußen über die Staatsbeamteneigenschaft der Lehrer besteht, offen; für Preußen, wo die Verwaltungspraxis den Lehrern eine zwischen den Staats- und Gemeindebeamten eingeschobene Sonderstellung gegeben hatte, hat die Rechtsprechung des Reichsgerichts den unmittelbaren Staatsbeamtencharakter der Lehrer festgestellt.

2. Der Grundsatz der allgemeinen Schulpflicht, der bisher schon kraft Landesrechts in ganz Deutschland galt, wird in Art. 145 nun als reichsrechtlicher Grundsatz aufgestellt und gleichzeitig erweitert; während nach den Landesgesetzen die Schulpflicht zwischen 7 und 8 Jahren schwankt, setzt die Reichsverfassung jetzt die Schulpflicht auf 8 Schuljahre fest und dehnt sie gleichzeitig aus auf die Fortbildungsschule, deren Besuch nun im ganzen Reiche bis zum vollendeten 18. Lebensjahre Pflicht ist, während bisher die landesrechtlichen Bestimmungen hierüber verschieden waren und nur teilweise eine Fortbildungsschulpflicht bis zu 4 Jahren vorschrieben. Dem sozialen Grundgedanken der neuen Verfassung entspricht es, daß der Unterricht und die Lernmittel in den Volks- und Fortbildungsschulen unentgeltlich sind, ebenso daß für den Zugang Minderbemittelter zu den mittleren und höheren Schulen durch Reich, Länder und Gemeinden öffentliche Mittel bereitzustellen sind, insbesondere Erziehungsbeihilfen für die Eltern von Kindern, die zur Ausbildung auf mittleren und höheren Schulen für geeignet erachtet werden, bis zur Beendigung der Ausbildung.

Die öffentlichen Schulen zerfallen nach der Verfassung in die Grundschule (Volksschule), die mittleren Schulen, die höheren Schulen und die Hochschulen (Art. 146). Die Schule ist als einheitliche gedacht, nicht im Sinne einer Uniformierung oder Schablonisierung, sondern im Sinne eines einheitlichen organischen Aufbaus; den Ausdruck „Einheitsschule" vermeidet die Verfassung; tatsächlich ist auch — der Kompromißregelung wegen — die künftige deutsche Schule keine im vollen Umfange einheitliche, wohl aber eine dem organischen System nach einheitliche, den Grundsätzen eines sozialen Geistes Rechnung tragende.

Auf einer für alle gemeinsamen Grundschule soll sich organisch das mittlere und höhere Schulwesen aufbauen, so daß die Anfangsschule für alle Kinder einheitlich ist und von ihr aus die weiteren Schulen der Verschiedenheit der Lebensberufe entsprechend und verschieden sich aufbauen. Für die Aufnahme eines Kindes in eine bestimmte Schule sollen seine Anlage und Neigung, nicht die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung oder das Religionsbekenntnis seiner Eltern maßgebend sein. Ergänzt wird dieser Grundsatz durch die Bestimmung des Art. 148, daß in allen Schulen sittliche Bildung, staatsbürgerliche Gesinnung, persönliche und berufliche Tüchtigkeit im Geiste des deutschen Volkstums und der Völkerversöhnung zu erstreben ist. Die Verfassung will für die deutschen Bildungsanstalten einen einheitlichen Aufbau und ein systematisches Ineinandergreifen des gesamten Schulwesens unter Berücksichtigung des sozialen Prinzips, daß der Berufsgedanke für die Gliederung der Schulen maßgebend sein soll und eine Trennung des Schulwesens aus Klassenrücksichten nicht mehr stattfinden darf. Diesem sozialen Zweck dient die Grundschule, die Kinder aller Bevölke-

rungskreise solange als möglich in der gleichen Schule vereinigen soll. Damit wird die für alle, also auch für alle Bekenntnisse gemeinsame Schule als die Regel aufgestellt, als Regel, von der freilich wichtige Ausnahmen zugelassen sind, sowohl nach der Richtung konfessioneller Trennung als auch nach der Richtung privater Schulen.

Diese nun Gesetz gewordene Regelung ist das Ergebnis längerer Erörterungen, die schließlich zu einem Kompromiß der drei großen Parteien der Nationalversammlung, der Sozialdemokraten, der Demokraten und des Zentrums geführt haben. Die Entwicklung der Frage des Einflusses des Bekenntnisses auf die Schule hat drei Phasen durchgemacht; anfangs hatte man sich auf eine Formulierung geeinigt, die die Schule grundsätzlich für simultan (für alle Bekenntnisse gemeinsam) erklärte, aber den Weg für eine Bekenntnisschule dadurch offen ließ, daß die Gesetzgebung auf Antrag der Erziehungsberechtigten auch Volksschulen unter Vereinigung der Kinder einer Konfession zulassen konnte. Dieses Kompromiß befriedigte das Zentrum nicht ganz, dessen Einfluß schließlich zu einer neuen Vermittlung führte, die die Bekenntnisschule in der Verfassung festlegte und bestimmte, daß nach Maßgabe eines noch zu erlassenden Reichsschulgesetzes der Wille der Erziehungsberechtigten entscheiden sollte, ob die Schulen weltlich (bekenntnisfrei) oder simultan (für alle Bekenntnisse gemeinsam) oder konfessionell (nach Bekenntnissen getrennt) sein sollen und daß dieser Grundsatz nur durch die Rücksicht auf einen geordneten Schulbetrieb beschränkt werden dürfe. Hiergegen erhob sich heftiger Widerspruch der linksstehenden Parteien, die besonders darauf hinwiesen, daß bei einer solchen Regelung dann diejenigen Staaten, wie Baden und Hessen, die gesetzlich die Simultanschule eingeführt hätten, sie wieder aufgeben müßten. So kam es zu einer Abänderung des Kompromisses dahin, daß von vornherein die Bekenntnisschule oder die weltliche Schule die Ausnahme sein soll, die nur auf Antrag von Erziehungsberechtigten eintreten sollte, und zwar auch nur, soweit nicht hierdurch ein geordneter Schulbetrieb beeinträchtigt würde; im übrigen soll die Frage grundsätzlich durch das Reichsschulgesetz, im einzelnen durch die Landesgesetzgebung geregelt werden.

Von der als Regelform anzusehenden, für alle gemeinsamen Schule sind zwei Ausnahmen vorgesehen; es sind konfessionelle oder konfessionslose und es sind private Schulen zugelassen, jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen:

a) Innerhalb der Gemeinden sind auf Antrag von Erziehungsberechtigten Volksschulen ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung einzurichten, soweit hierdurch ein geordneter Schulbetrieb nicht beeinträchtigt wird. Der Wille der Erziehungsberechtigten ist möglichst zu berücksichtigen. Das Nähere bestimmt die Landesgesetzgebung nach den Grundsätzen eines Reichsgesetzes (Art. 146, 2). Damit erhalten auch die von der Simultanschule abweichenden Schulformen ihr verfassungsmäßiges Recht, und zwar dahin, daß auch sie als Grundschule, auf die sich die mittlere und höhere Schulbildung aufbauen kann, gelten. Als solche Schulformen kommen in Betracht sowohl die Volksschulen bestimmter religiöser Bekenntnisse, wie der evangelischen, katholischen, jüdischen, freireligiösen und anderen Konfessionen, als auch die bekenntnisfreien, die rein weltlichen Schulen, in denen überhaupt kein Religionsunterricht erteilt wird. Diese Schulen dürfen aber innerhalb der Gemeinden nur beim Vorliegen ganz bestimmter Bedingungen geschaffen werden; Voraussetzung ist erstens: ein ordnungsmäßiger Antrag einer ausreichenden Zahl von Erziehungsberechtigten der Gemeinde, zweitens die Möglichkeit zur Aufrechterhaltung eines geordneten Schulbetriebs im Sinne des Abs. 1 des Art. 146; damit soll in erster Linie –

erreicht werden, daß das System der sozialen Einheitsschule und der Übergang von den Grundschulen, den Volksschulen, zu den mittleren und höheren Schulen nicht gestört werden, daß eine Gliederung des Schulwesens nach der Verschiedenheit der Begabung nicht unmöglich gemacht wird und daß das öffentliche Schulwesen nicht durch hemmungslose Errichtung nicht leistungsfähiger Schulen beeinträchtigt wird. Der Wille der Erziehungsberechtigten ist möglichst zu berücksichtigen; wenn diese Voraussetzungen vorliegen, so ist dem Antrag stattzugeben. Das Nähere soll nach den Grundsätzen eines Reichsgesetzes durch die Landesgesetzgebung bestimmt werden; bis dahin bleibt es bei der bestehenden Rechtslage; das künftige Gesetz soll die Simultanschule dort, wo sie besteht (in Baden, Hessen und dem Gebiet von Nassau), besonders berücksichtigen (Art. 174), d. h. auf ihre Erhaltung bestrebt sein.

Das hier erwähnte Gesetz zur weiteren Ausführung des Art. 146, Abs. 2 unterliegt zurzeit der Beratung. Der Entwurf desselben hebt ausdrücklich den in der Reichsverfassung nur indirekt gegebenen Grundsatz hervor, daß die Simultanschule (Gemeinschaftsschule) die regelmäßige Form der Volksschule ist und daß die Bekenntnisschule oder die bekenntnisfreie Schule die Ausnahmeform sein soll; auch die Gemeinschaftsschule gewährt den Religionsunterricht als ordentliches Lehrfach; die Bekenntnisschulen dienen grundsätzlich zur Aufnahme von Schülern eines bestimmten Bekenntnisses, jedoch sind dem Unterricht die allgemein bestehenden Lehrpläne und die allgemein gebrauchten Lehrbücher zugrunde zu legen, die aber der Eigenart des Bekenntnisses angepaßt sein dürfen; die Lehrer müssen dem Bekenntnis der Schule angehören. Entsprechendes gilt für die bekenntnisfreien (weltlichen) Schulen. Zur Stellung eines Antrags auf Einrichtung von Bekenntnisschulen und bekenntnisfreien Schulen sind die Erziehungsberechtigten befugt, soweit sie im Besitze bürgerlicher Ehrenrechte und der deutschen Staatsangehörigkeit sind; Anträge auf Neueinrichtung von Bekenntnisschulen und bekenntnisfreien Schulen können nicht jederzeit, sondern nur in regelmäßig wiederkehrenden Zeiträumen gestellt oder wiederholt werden; die näheren Bestimmungen trifft das Landesrecht; für die Anfechtung einer Ablehnung der Anträge ist das verwaltungsgerichtliche Verfahren offen, und zwar bis zum Reichsverwaltungsgericht. — In den Ländern Baden und Hessen sowie dem vormaligen Herzogtum Nassau soll die dort gesetzlich bestehende Simultanschule bis auf weiteres erhalten bleiben mit der Maßgabe, daß die Landesgesetzgebung statt dessen das neue Gesetz durchführen kann.

b) Die zweite von der Regel abweichende Schulform sind die Privatschulen, d. h. alle nicht vom Staate oder der Gemeinde oder einem Gemeindeverband eingerichteten Schulen. Die Möglichkeit der Zulassung von Privatschulen ist an eine Reihe nicht leichter Bedingungen geknüpft (Art. 147). Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staats und unterstehen den Landesgesetzen. Die Bedingungen für die Zulassung von Privatschulen sind: Die Lehrziele und Einrichtungen der Privatschulen dürfen hinter den Lehrzielen und Einrichtungen der öffentlichen Schulen nicht zurückstehen; die wissenschaftliche Aus-

bildung der Lehrkräfte an Privatschulen muß der der Lehrer öffentlicher Schulen gleichwertig sein; ferner muß die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte an den Privatschulen gesichert sein, und schließlich dürfen keine Standes- und Kastenschulen aus den Privatschulen werden. Besonders erschwert sind die privaten Volksschulen, die nur zugelassen sind unter dem Gesichtspunkt der Betätigung der Konfession beim Vorliegen besonderer Verhältnisse, d. h. wenn eine entsprechende öffentliche Konfessionsschule in der Gemeinde nicht besteht, oder eines besonderen pädagogischen Interesses (z. B. Blindenschulen, Schulen für schwach Befähigte usw.); auch für private Volksschulen gelten die für die öffentlichen Volksschulen gegebenen Bestimmungen über Schulplan und Unentgeltlichkeit der Lernmittel. Für private Vorschulen ist künftig im deutschen Schulwesen kein Platz; sie sind nach näherer Bestimmung aufzuheben; für Privatschulen, die nicht Ersatz für öffentliche Schulen sind, z. B. Handelsschulen, Gewerbeschulen, Schulen für besondere Ausbildungszwecke, verbleibt es bei dem bisherigen Recht. Sämtliche Privatschulen bleiben auch weiter der Aufsicht des Staats unterstellt. —

Das die einzelnen Grundsätze über die Durchführung dieses so organisierten Schulwesens regelnde Reichsschulgesetz ist noch nicht erlassen; als Vorläufer dieses Gesetzes erging jedoch das Gesetz betreffend die Grundschulen und Aufhebung der Vorschulen vom 28. April 1920 (RGBl. S. 831). Hiernach ist die Volksschule in den vier untersten Jahrgängen als die für alle gemeinsame Grundschule, auf der sich auch das mittlere und höhere Schulwesen aufbaut, einzurichten vorbehaltlich des Rechts der Erziehungsberechtigten, nach Art. 146, 2 konfessionelle oder konfessionslose Schulen zu verlangen. Die Grundschule ist demnach keine besondere oder selbständige Schulart, sondern nur eine Bezeichnung für die unteren vier Klassen der Volksschule, die gleichzeitig den Unterbau für das mittlere und höhere Schulwesen darstellen, so daß an sie das mittlere und höhere Schulwesen sich lehrplanmäßig anschließen kann. Daher ist für Sonderschulen zur Vorbereitung auf den Besuch mittlerer und höherer Schulen kein Bedarf mehr, mit der Einrichtung der vier unteren Volksschulklassen als Grundschule muß daher die Aufhebung der Vorschulen parallel gehen. Die bestehenden öffentlichen Vorschulen oder Vorschulklassen sind alsbald aufzuheben oder so abzubauen, daß der gesamte Abbau spätestens zu Beginn des Schuljahres 1924/25 abgeschlossen sein muß; das gleiche gilt für private Vorschulen, jedoch mit der Einschränkung, daß im Hinblick auf wirtschaftliche Härten für die Beteiligten oder besondere örtliche Umstände die völlige Auflösung bis zum Beginn des Schuljahres 1929/30 aufgeschoben werden kann. Privatunterricht für einzelne Kinder oder gemeinsamer Privatunterricht darf an Stelle des Besuchs der Grundschule nur ausnahmsweise in besonderen Fällen zugelassen werden. Auf Unterricht und Erziehung blinder, taubstummer, geistig zurückgebliebener, sittlich gefährdeter u. dgl. Kinder finden die Bestimmungen dieses Gesetzes keine Anwendung; sie sind von der Verpflichtung befreit, ihre vier unteren Klassen als Grundschule einzurichten, und fallen auch nicht unter die Aufhebungsbestimmungen der privaten Vorschulen.

3. Für den Unterricht schreibt die Reichsverfassung vor, daß Arbeitsunterricht und Staatsbürgerkunde Lehrgegenstände in allen Schulen sein sollen. Durch den Arbeitsunterricht soll den Kindern die große Bedeutung der Arbeit für den einzelnen wie für das Volksleben klargemacht werden, die Staatsbürgerkunde soll sie mit den Rechten und Pflichten der Staatsbürger und dem Aufbau unseres Staats und öffentlichen Lebens vertraut machen. Jeder Schüler soll zu diesem Zwecke bei Beendigung der Schulpflicht einen Abdruck der Verfassung erhalten. Beim Unterricht in den öffentlichen Schulen soll Bedacht genommen werden, daß die Empfindungen Andersdenkender nicht verletzt werden; religiöse wie politische Toleranz sollen im öffentlichen Schulwesen herrschen. Eine gewisse Beschränkung des Unterrichtswesens bringt Art. 177 des Friedensvertrags, der vorschreibt, daß sich die Unterrichtsanstalten (auch Hochschulen) nicht mit militärischen Dingen befassen und ihre Angehörigen nicht im Waffenhandwerk oder dem Gebrauch von Kriegswaffen ausbilden oder üben lassen dürfen. — Im Anschluß an das Schulwesen soll auch das Volksbildungswesen, einschließlich der Volkshochschulen von Reich, Ländern und Gemeinden gefördert werden (Art.148).

In allen Schulen mit Ausnahme der weltlichen (bekenntnisfreien), die auf Antrag der Erziehungsberechtigten als abweichende Form der Schule nach dem oben Ausgeführten eingerichtet werden können, ist der Religionsunterricht ordentliches Lehrfach (Art. 149). Die Erteilung des Religionsunterrichts in der Schule soll im Rahmen der Schulgesetzgebung geregelt werden, das bedeutet, daß nicht die Kirche, sondern der Staat der Lehrende, der Auftraggeber, ist, daß der Staat die Gestaltung des Religionsunterrichts in die Hand zu nehmen hat, daß er bestimmend ist bezüglich der Einreihung des Religionsunterrichts in den Lehrplan; inhaltlich hingegen wird der Religionsunterricht in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der betreffenden Religionsgesellschaft erteilt, jedoch unbeschadet der staatlichen Aufsicht. Die Verfassung hat demnach in der Frage des Religionsunterrichts in der Schule eine vermittelnde Lösung gefunden, die die Mitwirkung der Kirche wahrt, die Selbständigkeit der Schule und die staatliche Aufsicht aber nicht beeinträchtigt. Kein Lehrer kann gezwungen werden, den Religionsunterricht zu übernehmen oder kirchliche Verrichtungen vorzunehmen; beides bleibt seiner Willenserklärung vorbehalten; ebenso ist kein Schüler unbedingt zur Teilnahme am Religionsunterricht und an kirchlichen Feiern und Handlungen verpflichtet; diese Verpflichtung des Schülers hängt von der Willenserklärung desjenigen ab, der über die religiöse Erziehung des Kindes zu bestimmen hat (Art. 149).

4. Die hier dargelegten Bestimmungen der Verfassung sind noch nicht in vollem Umfange zwingendes Recht; sie sind Grundsätze, deren weitere gesetzliche Gestaltung Aufgabe des künftigen Reichsschulgesetzes ist und deren Ausführung dann Sache der Landesgesetzgebung sein wird. Bis zum Erlasse des Reichsschulgesetzes bleibt es nach Art. 174 bei der bestehenden Rechtslage; diese Bestimmung bezieht sich jedoch nur auf Art. 146 und die darin geregelte organische Gestaltung des Schulwesens; die übrigen Bestimmungen des Abschnitts, soweit sie Rechtsnormen enthalten, insbesondere die über den Religionsunterricht, schaffen bereits jetzt bindendes Reichsrecht,

das Landesrecht bricht und insbesondere die nach der Revolution in manchen Staaten (z. B. Sachsen, Bremen, Hamburg) neu geschaffenen radikalen Bestimmungen wieder beseitigt*).

5. Auch bezüglich des Schulwesens geben manche Landesverfassungen die Hauptgrundsätze der Reichsverfassung als Teile des Verfassungsrechts des Landes wieder, zum Teil verstärkt und erweitert. So bestimmt die badische Verfassung (§ 19) in Betonung des Grundsatzes der Freiheit der Lehre, daß niemand wegen seiner Zugehörigkeit zu einer Vereinigung, deren Ziele den Staatsgesetzen und der Sittlichkeit nicht zuwider sind, vom Lehramt ausgeschlossen werden darf; die Lehrmittel für die minderbemittelten Schüler hat die Gemeinde zu beschaffen; bei den höheren Lehranstalten einschließlich Hoch- und Fachschulen ist der Unterricht für denjenigen unentgeltlich, der tüchtig und bedürftig ist. — Die bayrische Verfassung bestimmt (§ 17), daß das religiöse Erziehungsrecht und die Bestimmung der Religion bis zum 16. Lebensjahr der Kinder dem Erziehungsberechtigten zusteht, jedoch kann der Erziehungsberechtigte an der Religionsbestimmung nichts mehr ändern, wenn das Kind mit Zustimmung des Erziehungsberechtigten durch einen Kultusakt (Taufe) in eine Religionsgesellschaft endgültig aufgenommen ist; von diesem Alter ab hat das Kind selbst die Freiheit der Entschließung über seine Zugehörigkeit. — Die Verfassung von Mecklenburg-Schwerin bestimmt (§ 20), daß das Schulwesen durch ein besonderes Gesetz nach den Grundsätzen der Einheitsschule und der Unentgeltlichkeit des Unterrichts und der Lernmittel geregelt werden soll; die Lehrer können durch besonderes Gesetz Staatsbeamte werden. — Die Verfassung von Mecklenburg-Strelitz (§ 38) beseitigt die Vorschulen und Vorklassen höherer Lehranstalten bereits zum 1. April 1921 und sieht die weitere Entwicklung des Schulwesens im Sinne der Einheitsschule vor; der Besuch höherer Lehranstalten ist von Staats wegen — nötigenfalls unter Übernahme des Schulgeldes — allen Schülern zu ermöglichen, die durch eine Prüfungsbehörde als dazu befähigt anerkannt werden; ist eine Gemeinde nicht in der Lage, die Schullasten zu tragen, so muß der Staat sie übernehmen oder angemessene Zuschüsse leisten (§ 40). — Die oldenburgische Verfassung gibt die Gedanken der Reichsverfassung in der Form wieder: das Schul- und Unterrichtswesen ist so einzurichten, daß sich auf die Volksschulbildung der Unterricht in mittleren und höheren Bildungsanstalten aufbaut und jedem nach seiner eigenen Begabung alle Bildungswege offen stehen (§ 26). Die Einteilung in evangelische und katholische Volksschulen bleibt bestehen, auch die Lehrerbildung wird, mit Ausnahme der Universitätsbildung, nach Konfessionen getrennt, jedoch können auch Schulen für Angehörige anderer Religionsgesellschaften oder weltliche Schulen eingerichtet werden. Der Religionsunterricht in den katholischen Schulen wird von der katholischen Kirche, der in den evangelischen durch einen gemischten Ausschuß von Geistlichen und Lehrern überwacht (§ 23 und 24).

*) Die den Religionsunterricht aufhebenden Bestimmungen des sächsischen Übergangsschulgesetzes vom 22. Juli 1920 und der provisorischen Regierungen in Hamburg und Bremen sind durch eine Entscheidung des Reichsgerichts gemäß Art. 13 als dem Reichsrecht widersprechend als ungültig erklärt werden (RGBl. 1920, S. 2016).

Fünfter Abschnitt.

Das Wirtschaftsleben.

§ 56. Die Beziehungen des Staats zum Wirtschaftsleben.

Der Staat als solcher steht zu dem Wirtschaftsleben in einer doppelten Beziehung; erstens ist er selbst ein wirtschaftlich tätiges Subjekt, sei es, daß er in unmittelbarer Verbindung mit seinen staatlichen Funktionen gewisse Großbetriebe, wie Eisenbahn, Post usw., unterhält, oder daß er als Finanzquelle Unternehmen wie Kohlengruben, Waldwirtschaft, Domänen, Manufakturen usw. betreibt; zweitens wirkt er kraft der ihm innewohnenden Staatshoheit und Staatsgewalt regulierend und fördernd auf das Wirtschaftsleben seiner Bürger in den verschiedensten Formen ein. Während eine überwundene Staatsidee vom Staate nur Schutz von Leben und Eigentum seiner Bürger nach innen und außen verlangte, und der nach diesem Gedanken verwaltete Staat wirtschaftspolitisch die Wirtschaft sich selbst überließ und sozialpolitisch völlige Vertragsfreiheit gestattete, führte die Konkurrenz der unter den verschiedenen Produktionsverhältnissen arbeitenden Staaten sowie die Änderung der wirtschaftlichen Kräfteverhältnisse durch Zusammenschluß der Arbeitnehmer bald zur Aufgabe dieser wirtschafts- sowie sozialpolitischen Passivität des Staats. Es kam zu einem mit der Intensivität des Wirtschaftslebens immer umfangreicher werdenden Eingriff des Staats in die Volkswirtschaft. Der Gedanke der Förderung der wirtschaftlichen Betätigungen des Erwerbs der Staatsbürger im Interesse der Staatsfinanzen durch Schutzzölle usw. stand im Anfang dieser Entwicklung, die auch zur unmittelbaren Förderung gewisser Produktionszweige Anlaß gab. Allmählich wandte der Staat sein Interesse unmittelbar auf die allgemeine Förderung von Gewerbe und Industrie durch Erleichterung ihrer Produktion, durch Unterstützung der Fachausbildung, durch Schutz der Arbeitskraft im Wege des Verbots und der Überwachung schädlicher Arbeiten und der Fürsorge und Versicherung für die Arbeitenden; auch eine Mitwirkung der in sachkundigen Vertretungen vereinten einzelnen Berufsstände (Landwirtschaft, Handwerks- und Handelskammer) bei der Beratung allgemeiner wirtschaftlicher Fragen wurde in der neuen Gesetzgebung vorgesehen. Die neue wirtschaftspolitische Gedankenentwicklung, insbesondere der Sozialismus, verlangte darüber hinaus eine allgemeine Vergesellschaftung der Produktion, d. h. nicht eine Verstaatlichung, sondern der Staat sollte nur das Mittel sein, um die Produktion aus den Händen des Privaten in die der Gemeinschaft zu überführen; in welchem Umfange und in welcher Form dieser Übergang sich vollziehen soll, ist seit Jahren Gegenstand des Streits volkswirtschaftlicher Theorien. Die programmatische Forderung der „Sozialisierung der Wirtschaft" hat die verschiedensten

Ausgestaltungen gefunden, von der „Vollsozialisierung" bis zur „Planwirtschaft". Die Stellungnahme zu diesem das Wirtschaftsleben der Gegenwart und der nächsten Zukunft eng berührenden Probleme wollte und konnte die Reichsverfassung nicht vermeiden. Sie hat in ihrem fünften und letzten Abschnitt in großen Zügen und nur in den Hauptgrundlagen eine Regelung des Wirtschaftslebens versucht, in der doppelten Absicht der Erreichung eines sozialen Ausgleichs und der Erhaltung und Steigerung der vorhandenen Wirtschaftsgüter der Nation; sie geht dabei von dem Grundgedanken aus, daß die dem Staatsbürger an sich zustehende wirtschaftliche Freiheit nicht Selbstzweck und kein selbständiges Gut sein, sondern ihre Grenzen in der staatlichen Ordnung des Wirtschaftslebens finden soll. Sie soll nur soweit gelten, als sie selbst eine soziale Aufgabe erfüllt. Von diesem Grundsatz aus, der in Art. 151 dahin ausgedrückt ist: „Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen; in diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen zu sichern", ist die Frage der Regelung des Wirtschaftslebens behandelt. Diese Regelung ist nach drei Gesichtspunkten erfolgt: Sicherung und Regulierung der wirtschaftlichen Betätigung des Einzelnen und der Gemeinschaft, Schutz der Arbeitskraft als eines besonderen Rechtsguts und Grundlegung einer Wirtschaftsverfassung durch die sogenannte Verankerung der Arbeiter- und Wirtschaftsräte in der Verfassung.

§ 57. Die wirtschaftliche Betätigung des Einzelnen.

1. Die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen soll nach der Verfassung in den Grenzen, die sich aus der staatlichen Ordnung des Wirtschaftslebens nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle ergeben, gesichert sein; ein gesetzlicher Zwang soll nur zulässig sein zur Verwirklichung bedrohter Rechte oder im Dienst überragender Forderungen des Gemeinwohls. Die Freiheit des Handels und Gewerbes wird nach Maßgabe der Reichsgesetze gewährleistet (Art. 151). Im Wirtschaftsverkehr herrscht Vertragsfreiheit nach Maßgabe der Gesetze, jedoch mit der Begrenzung, daß Wucher verboten ist und Rechtsgeschäfte, die gegen die guten Sitten verstoßen, nichtig sind (Art. 152). Eigentum und Erbrecht werden nach Maßgabe der Gesetze gewährleistet, auch hier in den sozialen Grenzen, daß Eigentum verpflichtet und sein Gebrauch zugleich Dienst sei für das Gemeine Beste, sowie daß dem Staat nach Maßgabe der Gesetze ein Anteil am Erbgut zustehen soll (Art. 153, 154).

Diese Grundsätze bringen nichts Neues; sie geben bereits bestehendes Recht und vorhandene Verkehrsformen wieder; ihre Aufnahme in die Verfassung ist erfolgt, um den wirtschaftlichen Grundrechten eine gewisse Vollständigkeit und Einheit zu geben und grundlegende Rechtsanschauungen wiederzugeben, die gleichzeitig im Zusammenhang mit den Beschränkungen der individuellen Rechte nach der sozialen Seite hin gewisse programmatische Grundlagen für die Errichtung eines besonderen Sozialwillens gegenüber dem individuellen wirtschaftlichen Willen festlegen sollen. Die Aufnahme der wirtschaftlichen Grundrechte des Einzelnen in die Verfassung

bedeutet nicht, daß diese Rechte in ihrem gegenwärtigen Umfange damit unter den besonderen Schutz der Verfassung gestellt wären und zu ihrer künftigen Abänderung ein verfassungsänderndes Gesetz erforderlich sei; vielmehr ist ausdrücklich für den Umfang dieser Rechte Bezug genommen auf Gesetze, die bestehenden oder künftigen; die gewöhnliche Gesetzgebung regelt also den Umfang dieser Rechte. — Diese programmatischen Grundsätze leiten zugleich den in anderen Bestimmungen der Reichsverfassung und späteren Gesetzen vertretenen Gedanken ein, daß das Privateigentum sich einem Obereigentum des Staates unterwerfen soll; niemand ist in demselben Sinne wie früher unbeschränkter Eigentümer seines Hauses, seiner Landwirtschaft, seines Unternehmens; seine Rechte am Grund und Boden und seine Erträgnisse sind beschränkt durch Verfügungsbeschränkungen im öffentlichen Interesse, sein Wille in dem ihm gehörenden Unternehmen durch die Mitwirkung seiner Arbeiter als seiner Gehilfen bei der Produktion. Gegenüber dem freien Individuum wird der soziale Gedanke als Rechtsprinzip durchgesetzt.

2. Das Eigentum wird in dem Inhalt und in den Schranken, die sich aus der Gesetzgebung ergeben, gewährleistet (Art. 153). Diese Schranken ergeben sich teils aus dem bestehenden privaten und öffentlichen Recht, teils aus der Verfassung selbst. Der Antrag der äußersten Linken, das kapitalistische Privateigentum an Produktionsmitteln in gesellschaftliches Eigentum zu verwandeln, wurde abgelehnt.

Die wichtigste Beschränkung des Eigentums ist die Enteignung, d. h. der staatliche Verwaltungsakt, der auf gesetzlicher Grundlage in geregeltem Verfahren Privateigentum im öffentlichen Interesse entzieht. Sie kann nur zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden. Die Voraussetzungen und die Durchführung der Enteignung werden an sich durch Landesgesetze geregelt*). Die Verfassung gibt jedoch nunmehr hierfür einige Grundsätze, die künftig zwingendes Recht sind. Soweit nicht ein Reichsgesetz für einzelne Eigentumsrechte anderes bestimmt, soll die Enteignung nur gegen angemessene Entschädigung erfolgen. Was eine angemessene Entschädigung ist, sollen im Streitfall letzten Endes die ordentlichen Gerichte entscheiden, da dies meistens sowohl eine Rechtsfrage als auch eine Frage sachverständigen Gutachtens ist; der Rechtsweg muß jedoch nicht in allen Fällen unbedingt offen gehalten werden; für besondere Fälle, z. B. diejenigen, die sich in mannigfaltiger Form aus der Durchführung des Friedensvertrags ergeben, kann er reichsgesetzlich ausgeschlossen werden; so führt das Gesetz über Enteignungen und Entschädigungen aus Anlaß des Friedensvertrags vom 31 .August 1919 (RGBl. S. 1527) ein summarisches Verwaltungsverfahren für solche Enteignungen ein, die nur die Anrufung des Reichswirtschaftsgerichts als einzige Instanz gegen die Entschädigungsfestsetzung der Verwaltungsbehörde vorsieht. Landesgesetzlich kann der Rechtsweg nicht ausgeschlossen werden; dem entgegenstehende Landesgesetze werden durch die Verfassungsbestimmung außer Kraft gesetzt. Eine besondere Vorschrift gibt es für Enteignungen durch das

*) Vgl. preuß. Enteignungsgesetz vom 11. Juni 1874 (Ges.-Samml. S. 221).

Reich gegenüber Ländern, Gemeinden und gemeinnützigen Verbänden; hier kann die Enteignung stets nur gegen angemessene Entschädigung erfolgen; auch Reichsgesetze dürfen die Abtretung von Grundeigentum der Länder, Gemeinden und gemeinnützigen Verbänden ohne Entschädigung nicht vorschreiben, selbst nicht in besonderen Fällen; eine Entschädigung des bisherigen Vermögensträgers soll hier erfolgen, damit nicht dessen für öffentliche Zwecke erforderlichen Einnahmen beeinträchtigt werden. Das Eigentum und andere Rechte der Kirchen sind in Art. 138, Abs. 2 ebenfalls ausdrücklich gewährleistet; auch dieses unterliegt naturgemäß der Enteignung; doch greift auch hier die Sonderbestimmung Platz, daß es nie ohne Entschädigung enteignet werden darf; denn auch die Religionsgesellschaften sind den gemeinnützigen Verbänden zuzurechnen.

3. Auch das Erbrecht wird nach Maßgabe des bürgerlichen Rechts (Fünftes Buch des BGB.) gewährleistet; der Anteil des Staats am Erbgut bestimmt sich nach den Gesetzen, insbesondere dem Reichserbschaftssteuergesetz. Damit ist der Grundsatz ausgesprochen, daß die Erbschaft von Rechts wegen nicht dem Individuum allein gehört, sondern daß auch der Staat, unter dessen Schutz und Fürsorge der Einzelne Vermögen gesammelt hat, einen Anteil am Erbgute erhalten soll.

4. Auch mit der Frage der Bodenreform befaßt sich die Reichsverfassung (Art. 155); sie verspricht, daß die Verteilung und Nutzung des Bodens von Staats wegen in einer Weise überwacht werden soll, die Mißbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern. Ein Heimstättengesetz soll diesem Ziele dienen. In Erweiterung und Erläuterung der landesgesetzlichen Zulässigkeit der Enteignung ist weiter bestimmt, daß Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses, zur Förderung der Siedlung und Urbarmachung oder zur Hebung der Landwirtschaft nötig ist, enteignet werden kann.

Die hier in der Verfassung niedergelegten Grundsätze haben schon eine praktische Anwendung in einer Reihe gesetzgeberischer Maßnahmen erhalten. Die vom Reich erlassene Kleingarten- und Kleinpachtlandordnung vom 31. Juli 1919 (RGBl. S. 1371) bestimmt, daß zum Zwecke nichtgewerbsmäßiger gärtnerischer Nutzung Grundstücke zu Preisen, die die unteren Verwaltungsbehörden nach Anhörung von Sachverständigen festsetzen, verpachtet werden müssen und der Eigentümer in der Kündigung beschränkt ist, sowie daß Grundstücke zum Zwecke der Weiterverpachtung als Kleingärten nur durch öffentlich-rechtliche Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts verpachtet werden dürfen; auch können erforderlichenfalls zu Kleingartennutzung geeignete Grundstücke den öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder gemeinnützigen Unternehmungen im Wege einer zwangsweisen Verpachtung von der Verwaltungsbehörde überwiesen werden. In weiterer Durchführung dieses Gedankens ermächtigt die Pachtschutzordnung vom 9. Juni 1920 (RGBl. S. 1193) die oberste Landesbehörde, Pachteinigungsämter zu errichten, die für Grundstücke unter 2½ Hektar unter Ausschluß

des Rechtswegs über Verlängerung, Kündigung, Aufhebung von Pachtverträgen entscheiden sowie Pachtzins usw. anderweitig festsetzen und einen Ausgleich zwischen den Leistungen von Pächter und Verpächter herbeiführen können. Die Bildung der Pachteinigungsämter und das Verfahren vor ihnen ist den Ländern überlassen. Verschiedene Länder haben auf Grund der reichsgesetzlichen Bestimmungen Pachtschutzordnungen erlassen, z. B. Preußen (Verordnung vom 3. Juli 1920, Ges.-Samml. S. 363, in der neuen Fassung Ges.-Samml. 1921 S. 125); in Preußen sind die Pachteinigungsämter im Anschluß an die Amtsgerichte gebildet, ohne daß eine Rechtsmittelinstanz vorgesehen ist. — Das Siedlungswesen hat in dem Reichsgesetz vom 11. August 1919 (RGBl. S. 1429) eine Regelung gefunden. Das Gesetz verpflichtet die Bundesstaaten, wo gemeinnützige Siedlungsunternehmungen nicht vorhanden sind, solche zur Schaffung neuer Ansiedlungen sowie zur Hebung bestehender Kleinbetriebe zu begründen. Zu diesem Zwecke sollen zunächst die Staatsdomänen bereitgestellt werden, die diesen gemeinnützigen Siedlungsunternehmungen bei Ablauf des Pachtvertrags zu höchstens dem Ertragswert zum Kaufe anzubieten sind, soweit nicht ihre Erhaltung im Staatsbesitz für Unterrichts-, Versuchs- oder andere Zwecke öffentlicher oder volkswirtschaftlicher Art notwendig ist; ferner sind diese Unternehmungen berechtigt, Moor- und Ödland im Enteignungswege in Anspruch zu nehmen; auch haben sie ein Vorkaufsrecht auf landwirtschaftliche Grundstücke im Umfang von 25 Hektar aufwärts oder nach Bestimmung der Landeszentralbehörde auch auf kleinere Grundstücke. Weiter sind zur Beschaffung von Siedlungsland Landlieferungsverbände zu bilden, und zwar in allen Bezirken, deren landwirtschaftliche Nutzfläche zu mehr als 10 Prozent großen Gütern (über 100 Hektar) gehört, durch Zusammenschluß der Eigentümer dieser großen Güter; der Landlieferungsverband hat auf Verlangen des gemeinnützigen Siedlungsunternehmens zur Siedlung geeignetes Land aus dem Bestande der großen Güter zu angemessenem Preise zu beschaffen; die Verpflichtung des Landlieferungsverbandes ist erfüllt, sobald ein Drittel der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche der großen Güter für Siedlungszwecke bereitgestellt ist oder die Nutzfläche dieser Güter nicht mehr als 10 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche des Bezirks beträgt; das Vorkaufsrecht der Siedlungsunternehmen bezüglich der großen Güter wird durch den Landlieferungsverband ausgeübt. Bei dringendem Bedarf kann der Landlieferungsverband geeignetes Land aus dem Bestand der großen Güter im Wege der Enteignung in Anspruch nehmen; Mitglieder des Landlieferungsverbands können außerordentliche Vermögensabgaben im besiedlungsfähigen Lande entrichten. Zur Beschaffung von Pachtland für landwirtschaftliche Arbeiter können Landgemeinden oder Gutsbezirke durch Anordnung der Landeszentralbehörde verpflichtet werden. Alle Rechtsgeschäfte, die zur Durchführung von Siedlungsverfahren im Sinne dieses Gesetzes dienen, sind frei von allen Gebühren und Steuern des Reichs, der Länder und sonstigen öffentlichen Körperschaften.

Das im Art. 155 der Reichsverfassung versprochene Heimstättenrecht ist im Reichsheimstättengesetz vom 10. Mai 1920 (RGBl. S. 962) geregelt worden. Hiernach können das Reich, die Länder, die Gemeinden

und Gemeindeverbände Wohnheimstätten, d. h. Einfamilienhäuser mit Nutzgarten, oder Wirtschaftsheimstätten, d. h. landwirtschaftliche oder gärtnerische Anwesen zur Bewirtschaftung durch die eigene Familie als Heimstätte zu Eigentum ausgeben, insbesondere an Kriegsbeschädigte, Kriegerwitwen, Kriegsteilnehmer und kinderreiche Familien; die Eigenschaft als Heimstätte und der Ausgeber werden als dingliche Belastung im Grundbuch eingetragen; veräußert der Heimstätter die Heimstätte, so hat der Ausgeber das Vorkaufsrecht; der Ausgeber hat außerdem einen Heimfallanspruch, d. h. er kann verlangen, daß ihm die Heimstätte übertragen wird, wenn der Heimstätter sie nicht dauernd selbst bewohnt oder bewirtschaftet oder wenn er grobe Mißwirtschaft treibt; die Belastung der Heimstätte bedarf der Zustimmung des Ausgebers; Hypotheken und Grundschulden können nur in Form von unkündbaren Tilgungsschulden erfolgen; eine Teilung der Heimstätte im Erbgang bedarf der Zustimmung des Ausgebers; das Landesgesetz kann Vorschriften über die Beerbung der Heimstätten erlassen und das Verfügungsrecht des Erblassers über die Heimstätte beschränken. Die Zwangsvollstreckung in einer Heimstätte wegen einer persönlichen Schuld des Heimstätters ist unzulässig. Zur Begründung und zur Vergrößerung von Heimstätten können geeignete Grundstücke nach dem für die Enteignung von Siedlungsland usw. gültigen Verfahren gegen angemessene Entschädigung enteignet werden. Auch hier sind alle zur Begründung und Vergrößerung von Heimstätten erforderlichen Rechtsgeschäfte von allen Reichs-, Gemeinde- und Steuerabgaben befreit.

Auch zu einer Reform des Wohnungswesens finden sich, wenn auch eine umfassende Neuregelung noch nicht erfolgt ist, bemerkenswerte Ansätze, deren Beginn schon in die Zeit vor der Revolution zurückgeht. Eine Verordnung vom 23. September 1918 (RGBl. S. 1135) gibt den Gemeindebehörden das Recht zum Erlasse von Anordnungen, die den Abbruch von Gebäuden und die Verwendung von Wohnräumen für andere Zwecke hindern, die Möglichkeit geben, Mietsverträge auch gegen den Willen des Eigentümers durch Mieteinigungsämter abzuschließen und die Hergabe unbenutzter Räume aller Art zur Herrichtung für Wohnzwecke durch die Gemeinde zu erzwingen. Eine weitere Verordnung vom 7. November 1918 (RGBl S. 1298) sieht den Zusammenschluß von Gemeinden und Gemeindeverbänden zwecks Bekämpfung des Wohnungsmangels vor. Weitergehende Maßnahmen enthält die Verordnung zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot vom 15. Januar 1919 (RGBl. S. 69), welche den Landeszentralbehörden aufgibt, zur Unterbringung obdachloser Familien Wohnungskommissare zu bestellen, denen die Förderung der Herstellung geeigneter Klein- und Mittelwohnungen obliegt; zu diesem Zwecke sind den Wohnungskommissaren weitgehende Rechte gegeben: sie dürfen geeignete Grundstücke in einem formlosen Verfahren enteignen oder zur Herstellung von Behelfsbauten in Zwangspachtung für die Dauer bis 30 Jahre nehmen; sie können zur beschleunigten Durchführung von Bau- und Siedlungsvorhaben Befreiung von den gesetzlichen Vorschriften erteilen, Ziegeleien oder andere Baustoffe fabrizierende Werke zur Wiederaufnahme der Arbeit anhalten oder beschlagnahmen, Bauholz und Baumaterialien enteignen und Luxusbauten verbieten. Der Reichs-

arbeitsminister ist Zentralinstanz für die Tätigkeit der Wohnungskommissare. Dem Schutze der Mieter dienen die Bekanntmachungen vom 23. September 1918 (RGBl. S. 1139) und 22. Juni 1919 (RGBl. S. 591), welche das freie Verfügungsrecht der Vermieter stark einschränken und den Mieteinigungsämtern Rechte der Entscheidung und Verfügung geben. Zur Erleichterung des Wohnungsbaus ist durch eine Verordnung vom 15. Januar 1919 (RGBl. S. 72) auch das Erbbaurecht in teilweiser Abänderung der Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs eingehend neu reichsrechtlich geregelt worden; zur Förderung des Wohnungsbaus verpflichtet das Reichsgesetz vom 12. Februar 1921 (RGBl. S. 175) die Länder, in den Rechnungsjahren 1921 und 1922 zusammen einen Betrag von mindestens 30 Mark auf den Kopf der Bevölkerung aufzuwenden und zur Deckung dieser Aufwendungen entweder von den Nutzungsberechtigten solcher Gebäude, die vor dem 1. Juli 1918 fertiggestellt sind, eine Abgabe für die Rechnungsjahre 1921 bis längstens 1940 zu erheben oder statt solcher Abgaben Zuschläge zu Steuern von Grundvermögen einzuführen.

Von besonderer Bedeutung ist die Bestimmung des Art. 155, Abs. 2: Die Fideikommisse sind aufzulösen. Dieser Satz zwingenden Rechts ist eine Anweisung an die Landesgesetzgebung, die zur Auflösung dieser Rechtsinstitute erforderlichen rechtlichen Maßnahmen zu treffen, denn das Gebiet der Fideikommisse ist durch das BGB. dem Länderrecht vorbehalten.

Fideikommiß ist die rechtliche Einrichtung, kraft deren ein Vermögensinbegriff durch Beschränkung der Veräußerung und Belastung und durch die Aufstellung einer den Mannesstamm bevorzugenden Erbfolgeordnung dazu bestimmt wird, einer Familie in Person des jeweiligen Fideikommißbesitzers eine wirtschaftlich sichere und damit zugleich gesellschaftlich hervorragende Stellung zu verschaffen. Gegenstand des Fideikommisses kann jeder nutzbringende Vermögensgegenstand sein, sowohl Grundstücke wie Kapitalien, wie Gemälde und Kunstsammlungen, Archive usw. Ein Fideikommiß wurde entweder durch Vertrag oder einseitig durch testamentarische oder Schenkungsverfügung errichtet; landesrechtlich war vielfach richterliche oder behördliche Bestätigung erforderlich. Das Fideikommiß ist zwar ein privatrechtliches Institut, aber mit öffentlich-rechtlichem Einschlag, der sich durch die staatliche Aufsicht und eine staatliche Mitwirkung in wichtigen Verwaltungsfragen äußert; von besonderer Bedeutung sind die Fideikommisse für Preußen, wo die Fideikommißgüter zirka 7 Prozent des Gesamtgrundbesitzes mit nahezu 2½ Millionen Hektar betragen. Die preußische Landesgesetzgebung hat der Anweisung des Art. 155 zur Auflösung der Fideikommisse bereits Folge gegeben, und zwar in der Verordnung vom 10. März 1919 (Ges.-Samml. S. 39, in neuer Fassung veröffentlicht Ges.-Samml. 1921 S. 77), in dem Gesetz über die Aufhebung der Standesvorrechte vom 23. Juni 1920 (Ges.-Samml. S. 367) und der Verordnung vom 19. November 1920 (Ges.-Samml. S. 463). Die gewöhnlichen Fideikommisse konnten durch eine Verordnung aufgehoben werden, während es für die Hausvermögen des hohen Adels eines Gesetzes bedurfte. Nach der erstgenannten Verordnung dürfen neue Familiengüter nicht mehr errichtet werden und die bestehenden sind aufzulösen; die

Auflösung erfolgt auf Antrag des Inhabers des Familiengutes oder der Familienvertretung durch Familienschluß, an welchem außer dem Inhaber auch die Anwärter zur Nachfolge in das Familiengut teilnehmen; der Familienschluß muß einstimmig gefaßt werden und unterliegt staatlicher Genehmigung. Soweit nicht bis zum 1. April 1921 in dieser Weise gütlich die Auflösung erfolgt ist, hat das Staatsministerium sie in einem Zwangsverfahren anzuordnen. Die Auflösung des Hausvermögens des hohen Adels soll nach dem Gesetz vom 23. Juni 1920 ebenfalls in erster Linie durch Familienschluß erfolgen; zur Teilnahme an demselben sind der Hausgutsinhaber sowie sämtliche Familienglieder des Mannesstamms (Agnaten) berechtigt; der Familienschluß kommt zustande, wenn eine Mehrheit von drei Vierteln der Teilnahmeberechtigten zustimmt, der Hausgutsinhaber und der nächste Anwärter müssen ausdrücklich zustimmen; beim Zustandekommen und der Durchführung des Familienschlusses wirkt als Auflösungsbehörde das zuständige Oberlandesgericht mit; werden die Hausvermögen bis zum 1. April 1923 nicht auf diese Weise von den beteiligten Familien selbst aufgelöst, so erfolgt die Zwangsauflösung der Hausvermögen durch Verordnung des Staatsministeriums. Zur Durchführung dieser Bestimmungen sind seit dem 1. April 1921 am Sitze jedes Oberlandesgerichts in Preußen ein Auflösungsamt für Familiengüter und über diesen in Berlin ein Landesamt für Familiengüter eingerichtet; Hauptgegenstand ihrer Tätigkeit ist die Durchführung der Auflösung der Familiengüter; daneben üben sie bis zur Auflösung auch die Aufsicht über die Familiengüter aus an Stelle der bisher zuständigen Aufsichtsbehörden.

Die Bearbeitung und Ausnutzung des Bodens ist eine Pflicht des Grundbesitzers gegenüber der Gemeinschaft (Art. 155, Abs. 3); ebenso wie das Eigentum allgemein, soll auch der Grundbesitz dem „Gemeinen Besten" dienstbar sein. Welche Folgen die Verletzung dieser Pflicht nach sich zieht, ist allerdings mit der Verfassung nicht gesagt. Dieser Satz ist demnach nur eine weitere Ausführung des oben erwähnten Grundsatzes: Eigentum verpflichtet, und enthält nur eine moralische Bindung. — Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalsaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen (Art. 155, Abs. 3). Diese Vorschrift, deren Durchführung Sache der Reichs- wie der Landesgesetzgebung ist, läßt in ihrer Fassung die Nutzbarmachung des unverdienten Wertzuwachses nicht nur in Form der Besteuerung, sondern auch in anderer Weise, zum Beispiel durch Abtretung von Teilen dieses Grundbesitzes zur Anlage von öffentlichen Straßen und Plätzen, Einräumung von Verkaufsrechten für Staat und Gemeinden usw. zu und bedeutet eine grundsätzliche und erhebliche Beschränkung des Privateigentums.

5. Alle Bodenschätze und alle wirtschaftlich nutzbaren Naturkräfte stehen unter Aufsicht des Staats (Art. 155, Abs. 4). Dieser Satz ändert an dem bestehenden Recht nichts; ein Antrag der linken Seite der Nationalversammlung, der weitergehend alle Bodenschätze und wirtschaftlich nutzbaren Bodenkräfte in das Gemeineigentum überführen wollte, wurde mit geringer Mehrheit (170 gegen 152 Stimmen) abgelehnt.

Private Regale, d. l. ausschließliche Aneignungsrechte auf Grund der Bergwerkshoheit ehemaliger regierender Häuser, die als Überreste feudaler Rechte jetzt noch bestehen, sind im Wege der Gesetzgebung auf den Staat zu überführen; eine Entschädigungspflicht für diese Aufhebung der privaten Bergregale stellt die Verfassung nicht besonders auf, sie muß aber wohl aus dem allgemeinen Grundsatz des Art. 153 solange gefolgert werden, als nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt. Die standesherrlichen Bergregale waren schon in der preußischen Verfassung von 1850 beseitigt, die alle standesherrlichen Vorrechte aufhob; im sogenannten Deklarationsgesetz von 1854 wurden sie jedoch im Wege der Deklaration wieder hergestellt. Die Durchführung der Überführung dieser Rechte auf den Staat, die bei der Verschiedenartigkeit der Entstehungsgründe eine besondere bergrechtliche Regelung erfordert, wird Sache der Landesgesetzgebung sein. Die Nationalversammlung nahm ferner eine Entschließung an, durch welche die Regierung ersucht wird, die auf Mutung — gemeint ist die auf Antrag an die Bergbehörde erfolgte Verleihung des Bergwerkeigentums — beruhenden, noch nicht zur Ausnutzung gelangten Bergwerksberechtigungen alsbald auf ihren Entstehungsgrund und ihre wirtschaftliche Bedeutung mit dem Ziele zu prüfen, sie in die Hand des Reichs zu bringen.

6. Die wirtschaftliche Betätigung des Einzelnen ist auch in einzelnen Landesverfassungen Gegenstand rechtlicher Bestimmungen, die teils nur programmatischer Natur sind, teils den Grundsätzen der Reichsverfassung einen praktischen Inhalt zu geben versuchen. So stellt die badische Landesverfassung (§ 14) das Eigentum zwar unter den Schutz der Verfassung, beschränkt es aber durch die Rücksicht auf gemeinwirtschaftliche Interessen; niemand kann gezwungen werden, sein Eigentum zu öffentlichen Zwecken abzugeben als nach Entscheidung des Staatsministeriums und gegen Entschädigung; über die Höhe der Entschädigung entscheiden die ordentlichen Gerichte; das Nähere bestimmt das Enteignungsgesetz; ob und unter welchen Voraussetzungen Privateigentum zum Zwecke der Bewirtschaftung für die Allgemeinheit dem Einzelnen ganz oder teilweise entzogen werden kann, wird durch Gesetz bestimmt; die nach diesen Bestimmungen zu erlassenden Gesetze bedürfen der Zustimmung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheit. — Jede vom Staat gegen seine Gläubiger übernommene Verbindlichkeit ist unverletzlich. — Die Verfassung von Mecklenburg-Schwerin sagt (§ 11): Unverletzlich ist das Eigentum; dem Staat steht das Enteignungsrecht von Grund und Boden und den Bodenschätzen sowie den Privatrechten zum Wohle der Allgemeinheit gegen Entschädigung zu; Familienfideikommisse dürfen nicht errichtet werden. — Die württembergische Verfassung führt aus (§ 60): Soweit der Großgrundbesitz volkswirtschaftlich schädlich ist, ist er vor allem zur Gründung von landwirtschaftlichen Heimstätten und zur Erweiterung ländlicher Heimstätten und kleinerer landwirtschaftlicher Betriebe aufzuteilen, wenn nötig im Wege der Enteignung. Das Sonderrecht der Fideikommisse, Lehn- und Stammgüter ist durch besonderes Gesetz aufgehoben; neue Fideikommisse dürfen nicht mehr errichtet werden.

§ 58. Die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinschaft (Sozialisierung).

Die Betätigung des Sozialwillens in der Verfassung beschränkt sich nicht auf die Beschränkung der individuellen wirtschaftlichen Freiheit, wie wir es in der eben erörterten Form kennen gelernt haben, sondern äußert sich auch in positiven Aufgaben der Arbeit der Gemeinschaft; der Gedanke der Sozialisierung oder Vergesellschaftung und der Gemeinwirtschaft ist zuerst in dem sogenannten Sozialisierungsgesetz vom 23. März 1919 (RGBl. S. 341) aufgestellt, das aus politischen Gründen diese Materie der Verfassung vorwegnahm und dem Reiche die Befugnis erteilte, im Wege der Gesetzgebung gegen angemessene Entschädigung:

1. für eine Vergesellschaftung geeignete wirtschaftliche Unternehmungen, insbesondere solche zur Gewinnung von Bodenschätzen und zur Ausnützung von Naturkräften, in Gemeinwirtschaft zu überführen,
2. im Falle dringenden Bedürfnisses die Herstellung und Verteilung wirtschaftlicher Güter gemeinwirtschaftlich zu regeln.

Die Regelung der Entschädigungsfrage sollte den zu erlassenden besonderen Reichsgesetzen vorbehalten bleiben, denen es auch überlassen wurde, die Aufgaben der Gemeinwirtschaft dem Reich, den Gliedstaaten, den Gemeinden und Gemeindeverbänden oder wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörpern unter Aufsicht des Reichs zu übertragen.

Die Verfassung hat den hier erstmalig aufgestellten Sozialisierungsgedanken weiter ausgeführt. Zunächst überträgt in Regelung der Zuständigkeiten Art. 7, Ziffer 13 die Gesetzgebung über die Vergesellschaftung von Naturschätzen und wirtschaftlichen Unternehmungen sowie die Erzeugung, Herstellung, Verteilung und Preisgestaltung wirtschaftlicher Güter für die Gemeinwirtschaft dem Reiche. Hiervon Gebrauch machend, stellt dann, dem Sozialisierungsgesetz folgend, jedoch in schärferer Ausprägung und vollständiger, der Art. 156 den Grundsatz der künftigen Sozialisierung in folgender Fassung auf:

> Das Reich kann durch Gesetz, unbeschadet der Entschädigung, in sinngemäßer Anwendung der für Enteignung geltenden Bestimmungen, für die Vergesellschaftung geeignete private wirtschaftliche Unternehmungen in Gemeineigentum überführen. Es kann sich selbst, die Länder oder die Gemeinden an der Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmungen und Verbände beteiligen oder sich daran in anderer Weise einen bestimmenden Einfluß sichern. Das Reich kann ferner im Falle dringenden Bedürfnisses zum Zwecke der Gemeinwirtschaft durch Gesetz wirtschaftliche Unternehmungen und Verbände auf der Grundlage der Selbstverwaltung zusammenschließen mit dem Ziele, die Mitwirkung aller schaffenden Volksteile zu sichern, Arbeitgeber und Arbeitnehmer an der Verwaltung zu beteiligen und Erzeugung, Herstellung, Verteilung, Verwendung, Preisgestaltung sowie Ein- und Ausfuhr der Wirtschaftsgüter nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen zu regeln. Die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und deren Vereinigungen sind auf ihr Verlangen unter Berücksichtigung ihrer Verfassung und Eigenart in die Gemeinwirtschaft einzugliedern.

Nur das Reich hat die verfassungsmäßige Zuständigkeit, wirtschaftliche Unternehmungen zu sozialisieren; die Gliedstaaten sind nicht in der Lage, von sich aus zur Sozialisierung vorzugehen, da sonst für jedes Land eine eigene Wirtschaftspolitik entstehen und die deutsche Wirtschaftseinheit gefährdet werden könnte; es können aber Aufgaben der Gemeinwirtschaft nach Maßgabe näherer Bestimmungen künftiger Einzelgesetze auch an die Länder und die Gemeinden übertragen werden. Eine Bestimmung des Begriffes „Gemeinwirtschaft" gibt weder die Reichsverfassung noch das Sozialisierungsgesetz. Diese Begriffsfeststellung muß aus den einzelnen Grundsätzen der Reichsverfassung heraus gesucht werden; nach den Grundsätzen, die der Art. 156 über die künftige Regelung gibt, bedeutet Gemeinwirtschaft jede Art der Steigerung des öffentlichen Einflusses auf die Privatunternehmungen zwecks Unterordnung der privatwirtschaftlichen Interessen unter die Interessen der Allgemeinheit, unter gleichzeitiger organischer Eingliederung und Einordnung der einzelnen wirtschaftlichen Unternehmungen in die Gesamtorganisation des Staates. Gemeinwirtschaft oder Sozialisierung bedeutet also nicht nur die Verstaatlichung, die Übernahme von Wirtschaftsbetrieben in die öffentliche Hand, sei es des Reichs, des Staats oder der Gemeinden, sondern sie bedeutet auch jede andere Art der Unterordnung privater Wirtschaftsinteressen unter den Einfluß der gesamten wirtschaftlichen Interessen des Staats; sie bedeutet also auch Selbstverwaltung. Die Form, in denen sich die Gemeinwirtschaft nach dem Art. 156 und dem § 2 des Sozialisierungsgesetzes äußern kann, ist eine dreifache; die wirtschaftliche Tätigkeit kann in dreifacher Weise dem öffentlichen Einfluß untergeordnet werden; das Reich kann

1) geeignete Unternehmungen in Gemeineigentum, d. h. Reichs-, Landes-, Gemeinde- usw. Eigentum überführen, und zwar unter angemessener Entschädigung der Berechtigten,

2) sich selbst oder die Länder oder die Gemeinde an der Verwaltung solcher Unternehmungen beteiligen oder sich in anderer Weise einen bestimmenden Einfluß sichern und

3) durch besondere Reichsgesetze, ohne die wirtschaftlichen Unternehmungen in das Gemeineigentum zu überführen, im Wege einer sozialen Selbstverwaltung (Zwangssyndizierung) Erzeugung und Verteilung wirtschaftlicher Güter gemeinwirtschaftlich regeln. Dieser Gedanke der Überführung geeigneter Unternehmungen in eine soziale Selbstverwaltung führt zur Schaffung der öffentlichen politischen Selbstverwaltungen ähnlicher wirtschaftlicher Selbstverwaltungskörper. — Die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und ihre Verbände können auf Verlangen in den gemeinwirtschaftlichen Zusammenschluß eingegliedert werden; es sind dies die nach dem Reichsgesetz vom 1. Mai 1889 (RGBl. 1889 S. 55 und 1898 S. 810) geschaffenen wirtschaftlichen Vereinigungen, die dem Zwecke dienen, zur Erleichterung des Kredits, des Rohstoff- usw. Einkaufs, des Absatzes und der Steige-

rung der Leistungsfähigkeit der kleineren Landwirtschaft, des Handwerks und des Gewerbes die Einzelkräfte zusammenzufassen und dienstbar zu machen.

§ 59. Die Durchführung der Sozialisierung in der bisherigen Gesetzgebung.

Die Bestimmung des Art. 156 wie der § 2 des Sozialisierungsgesetzes sind ein Bekenntnis zu Grundsätzen, ein Rahmengesetz, das Möglichkeiten eröffnet, deren Verwirklichung besonderen Reichsgesetzen vorbehalten bleiben soll.

1. Den ersten Schritt zu dieser Verwirklichung bildete schon vor dem Inkrafttreten der Reichsverfassung der § 4 des Sozialisierungsgesetzes, der die Ausnutzung von Steinkohle, Braunkohle, Preßkohle und Koks, Wasserkräften und sonstigen natürlichen Energiequellen und von der aus ihr stammenden Energie nach gemeinwirtschaftlichen Gesichtspunkten in Aussicht stellte. Gleichzeitig mit dem Sozialisierungsgesetz, ebenfalls am 23. März 1919 (RGB. S. 342), trat bereits das Gesetz über die Regelung der Kohlenwirtschaft in Kraft. Es bestimmte, daß die gemeinwirtschaftliche Organisation der Kohlenwirtschaft vom Reich geregelt werden soll. Die Leitung der Kohlenwirtschaft soll durch einen zu bildenden Reichskohlenrat erfolgen, der aus Vertretern der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, Vertretern des Handels, der Industrie, der Kohlenverbraucher und Sachverständigen bestehen soll. Das Kohlensyndikat soll auf das Reich übergehen, d. h. die Reichsregierung schließt die Kohlenerzeuger für bestimmte Bezirke zu Verbänden (Syndikaten) und diese zu einem Gesamtverband (Reichskohlenverband) zusammen. Reichskohlenrat und die Verbände sollten nach dem Gesetz bereits zum 30. Juni 1919 gegründet werden, doch wurde diese Frist später bis zum 30. September 1919 verlängert.

Den praktischen Inhalt erhielt dieses Gesetz durch die Ausführungsbestimmungen vom 21. August 1919 (RGBl. S. 1449). Nach dem Gesetz über die Kohlenwirtschaft und den Ausführungsbestimmungen dazu ist die gemeinwirtschaftliche Organisation der Brennstoffwirtschaft folgendermaßen gegliedert:

a) Die Träger der Brennstoffwirtschaft sind die Kohlensyndikate, der Reichskohlenverband und der Reichskohlenrat. Die Kohlensyndikate entstehen dadurch, daß die Besitzer der Kohlenbergwerke jedes Bergbaubezirks sich zu einem Kohlensyndikat zusammenzuschließen haben, das erforderlichenfalls vom Reichswirtschaftsminister zwangsweise durch Verordnung gebildet wird; jedes Kohlensyndikat muß einen Aufsichtsrat haben, dem auch Vertreter der Arbeiterschaft angehören müssen; in den Aufsichtsräten der fünf größten Kohlensyndikate muß auch ein Vertreter der Angestelltenschaft sitzen. Der Aufsichtsrat hat die handelsrechtliche Zuständigkeit, insbesondere ist er zur Vorstandswahl zuständig. Die Besitzer der Gasanstalten im Deutschen Reich, die Koks erzeugen, haben sich zu einem Gaskohlensyndikat zusammenzuschließen, das entsprechend zu bilden ist. — Die Kohlensyndikate, das Gaskohlensyndikat und die deutschen Länder, die als Besitzer von Kohlenbergwerken mehreren Kohlensyndikaten ange-

hören, sind zum Reichskohlenverband zusammengeschlossen. Auch dieser Verband hat einen Aufsichtsrat, in dem drei Arbeiter, ein Angestellter und ein Verbrauchervertreter sitzen müssen. — Der Reichskohlenrat besteht aus 60 Mitgliedern, die unter paritätischer Berücksichtigung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer teils von den beteiligten berufsständischen Vertretungen gewählt, teils aus den an der Kohlenwirtschaft beteiligten Körperschaften vom Reichswirtschaftsminister ausgewählt sind.

b) Die wirtschaftliche Tätigkeit dieser Organisation ist in folgender Weise verteilt: Der Reichskohlenrat leitet die Brennstoffwirtschaft einschließlich der Ein- und Ausfuhr nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen unter Oberaufsicht des Reichs. Er muß die Gesellschaftsverträge der Syndikate und des Kohlenverbands genehmigen, er kann allgemeine Richtlinien für die Brennstoffwirtschaft, insbesondere zur Ausschaltung unwirtschaftlichen Wettbewerbs und zum Schutze der Verbraucher geben. Der Reichskohlenverband überwacht die Durchführung der allgemeinen Richtlinien und Entscheidungen des Reichskohlenrats und erläßt Ausführungsbestimmungen dazu, kann den Absatz der Syndikate nach Gebiet und Menge begrenzen, hat die allgemeinen Lieferungsbedingungen der Syndikate zu genehmigen, bestimmt und veröffentlicht die Brennstoffverkaufspreise unter Berücksichtigung der Vorschläge der Syndikate und der Interessen der Verbraucher. Die Kohlensyndikate überwachen die Durchführung der Anordnungen des Reichskohlenrats und des Reichskohlenverbands und regeln in diesem Rahmen die Förderung, den Selbstverbrauch und den Absatz ihrer Mitglieder, setzen die Selbstverbrauchs- und Verkaufsanteile ihrer Mitglieder fest und veräußern die ihnen von ihren Mitgliedern zur Verfügung zu stellenden Brennstoffe im eigenen Namen für Rechnung der Mitglieder; entsprechend sind auch die Befugnisse des Gaskoksyndikats. — Gegen die Anordnungen der Syndikate steht den beteiligten Besitzern von Kohlenbergwerken die Beschwerde an den Reichskohlenverband und die weitere Beschwerde an den Reichskohlenrat zu. Die Verhandlung erfolgt nach Einreichung von Beschwerdeschrift und Gegenerklärung in nichtöffentlicher Sitzung, die Entscheidung erfolgt nach absoluter Mehrheit der Stimmen, die ordentlichen Gerichte haben den zur Entscheidung berufenen Stellen Rechtshilfe zu leisten.

c) Die Rechte des Reichs, der Länder und der Gemeinden sind in den Ausführungsbestimmungen in folgender Weise festgelegt: Das Reich führt die Oberaufsicht über die Brennstoffwirtschaft und übt seine Befugnisse durch den Reichswirtschaftsminister aus. Dieser kann insbesondere die vom Reichskohlenverband festgesetzten Brennstoffverkaufspreise herabsetzen, auch kann er Interessenvertretungen der Brennstoffverbraucher schaffen, die die Kleinverkaufspreise festsetzen könen; die dem Reiche aus der Ausführung des Gesetzes über die Regelung der Kohlenwirtschaft entstehenden Kosten müssen bis zu einem Höchstbetrag von 200 000 Mark jährlich vom Reichskohlenverband getragen werden. — Die Länder sind befugt, vertreten durch den im Reichsrat gebildeten Ausschuß für Handel und Verkehr, an den Beratungen des Reichskohlenrats und seiner Ausschüsse ohne Stimmrecht teilzunehmen; die Steuerbehörden sind befugt, vom Reichskohlenrat

und seinen Ausschüssen, dem Reichskohlenverband und den Syndikaten Auskunft zu verlangen. — Die Gemeinden mit mindestens 10 000 Einwohnern und für die übrigen Gemeinden die Kommunalverbände sind befugt, nach Anhörung der Händler und Verbraucher unter Zugrundelegung der vom Reichskohlenverband festgesetzten Brennstoffverkaufspreise örtliche Kleinverkaufspreise festzusetzen.

d) Zur Sicherung der Absichten und Maßnahmen dieser Bestimmungen dient eine Reihe von Strafvorschriften, die insbesondere die Verletzung der Lieferungsbedingungen und Preisfestsetzungen zum Nachteil der Abnehmer und die Überschreitung der gesetzlichen Bestimmungen unter Strafe stellen.

Diese Bestimmungen sind am 1. September 1919 in Kraft getreten, jedoch finden sie einstweilen auf den Bergbaubezirk des Saar-Steinkohlenbergbaus keine Anwendung.

2. In ähnlicher Weise, wie es für die Brennstoffwirtschaft geschehen ist, ist auch die Kaliwirtschaft durch das Gesetz vom 24. April 1919 (RGBl. S. 413) und die Vorschriften zur Durchführung dieses Gesetzes vom 18. Juli 1919 (RGBl. S. 663) sozialisiert worden. Der gemeinwirtschaftliche Aufbau der Kaliwirtschaft ist in ähnlicher Form dahin geregelt, daß die Leitung der Kaliwirtschaft einem Reichskaliamt übertragen ist und die Kalierzeuger zu einer Vertriebsgemeinschaft (Kalisyndikat) zusammengeschlossen sind.

a) Träger der Wirtschaft sind hier der Reichskalirat und die von ihm gebildeten Kalistellen sowie das Kalisyndikat; der Reichskalirat besteht aus 30 Mitgliedern, die in entsprechender Weise wie die des Reichskohlenrats zusammengestellt sind; die Kalistellen sind die Kaliprüfungs- und die Kaliberufungsstelle, die Kalilohnprüfungsstelle erster und zweiter Instanz und die landwirtschaftlich-technische Stelle. Im Kalisyndikat sind die Kalierzeuger zu einer Vertriebsgemeinschaft zusammengeschlossen; in seinem geschäftsführenden Organ und in seinem Aufsichtsrat müssen die Arbeitnehmer und Verbraucher vertreten sein.

b) Auch die wirtschaftliche Tätigkeit ist in ähnlicher Weise wie für die Brennstoffwirtschaft geregelt:

Der Reichskalirat leitet die Kaliwirtschaft nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen unter Oberaufsicht des Reichs, gibt die allgemeinen Richtlinien für die Kaliwirtschaft, insbesondere zur Steigerung der heimischen Erzeugung und zur Förderung der heimischen Landwirtschaft; er kann das Abteufen von Schächten verbieten und Werke stillegen, er setzt auf Vorschlag des Kalisyndikats die Verkaufspreise fest; er ist befugt, Bestimmungen zur Sicherung der Durchschnittslöhne und Gehälter der Arbeitnehmer zu geben. Die von ihm gebildete Kaliprüfungsstelle setzt das Anteilsverhältnis am Gesamtabsatze (die Beteiligungsziffer) fest; gegen ihre Festsetzung ist die Berufung an die ebenfalls vom Reichskaliamt gebildete Kaliberufungsstelle gegeben; die Kalilohnprüfungsstelle überwacht die Durchführung der vom Reichskaliamt zur Sicherung der Durchschnittslöhne der Arbeitnehmer erlassenen Vorschriften; die landwirtschaftlich-technische Kali-

stelle bearbeitet die die inländische Landwirtschaft betreffenden Sachen und führt eine inländisch-landwirtschaftliche Propaganda.

Das Kalisyndikat ist ausschließlich befugt, Kalisalze und Kaliverbindungen zu veräußern und abzusetzen, seine Mitglieder, die Kaliwerkbesitzer, sind verpflichtet, ihm die geförderten und erzeugten Kalisalze und Kaliverbindungen zur Verfügung zu stellen; es regelt den Absatz auf Grund der Beteiligungsziffern und des Syndikatsvertrags. Die Preise für Verkäufe und Lieferungen vom Kalisyndikat nach dem Auslande dürfen nicht niedriger sein als die Inlandspreise.

c) Bezüglich der Rechte des Reichs und der Länder und der Strafbestimmungen gelten die den Ausführungsbestimmungen zur Regelung der Kohlenwirtschaft entsprechenden Bestimmungen.

3. Die im Sozialisierungsgesetz weiter angekündigte gemeinwirtschaftliche Regelung der Energiewirtschaft ist durch das Gesetz betreffend die Sozialisierung der Elektrizitätswirtschaft vom 31. Dezember 1919 (RGBl. 1920, S. 19) erfolgt; sie bezweckt, die größtmöglichste Wirtschaftlichkeit bei der Ausnutzung der deutschen Energiequellen (Wasserkräften und Brennstoffen) zu erreichen, eine einheitliche Elektrizitätsversorgung Deutschlands zu schaffen und nach einheitlichem Plane die Wasserkräfte als Energiequelle auszunutzen. Dieses Gesetz räumt daher dem Reiche einen führenden und bestimmenden Einfluß in der Erzeugung und Verteilung der Elektrizität ein und sucht die gemeinwirtschaftliche Regelung auf folgende Weise zu erreichen: Nach Maßgabe eines noch zu erlassenden Gesetzes sind im Reiche bezirksweise unter Führung des Reichs (des Reichsschatzministers) Körperschaften zu bilden, in denen die der Erzeugung und Fortleitung elektrischer Arbeit dienenden Anlagen zusammenzuschließen sind. Das Reich ist ferner befugt, Elektrizitätswerke und Hochspannungsleitungen, die nicht nur lokalen Zwecken dienen, sowie Wasserkräfte zur Erzeugung elektrischer Arbeit vertraglich oder auf Grund einer schiedsgerichtlich festgesetzten Entschädigung zu übernehmen oder statt dessen die Übertragung dieser Einrichtungen an Gesellschaften, an denen das Reich beteiligt ist, zu verlangen; das Reich kann diese Befugnisse auch den Ländern für ihre Versorgungsgebiete übertragen. Zur beratenden Mitwirkung bei allen Angelegenheiten der Reichs-Elektrizitätswirtschaft ist ein Beirat aus je 5 Vertretern des Reichstags, des Reichsrats und der Arbeitnehmerorganisationen sowie 20 Sachverständigen unter Vorsitz des Reichsschatzministers gebildet.

4. Eine weitere Anwendung hat Art. 156 in der Form der Zwangssyndizierung für die Eisenwirtschaft gefunden, und zwar durch die Verordnung zur Regelung der Eisenwirtschaft vom 1. April 1920 (RGBl. S. 435). Diese Verordnung schafft unter dem Namen „Eisenwirtschaftsbund" einen rechtsfähigen Selbstverwaltungskörper zur Bewirtschaftung von Roheisen usw., Halbzeug und bestimmten Fertigfabrikaten, der aus Vertretern von Unternehmern, Arbeitern, Händlern und Verbrauchern besteht; deren Vollversammlung leitet die Eisenwirtschaft einschließlich der Ein-

und Ausfuhr nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen unter Aufsicht des Reichs (des Reichswirtschaftsministers); alle inländischen Werke sind verpflichtet, dem Eisenwirtschaftsbund einen von diesem zu bestimmenden Teil ihrer Erzeugung zur Verfügung zu stellen. Der Eisenwirtschaftsbund regelt die Preise und Verkaufsbedingungen für den Absatz im Inland und wirkt bei der Regelung der Ein- und Ausfuhr auf dem Gebiete der Eisenfabrikation mit. Das Reich führt die Aufsicht über den Eisenwirtschaftsbund und hat gegen dessen Beschlüsse ein Einspruchsrecht mit aufschiebender Wirkung, über das im Streitfalle der Reichswirtschaftsminister nach Anhörung des Reichswirtschaftsrats entscheidet.

5. Als Subjekte der Sozialisierung können auch durch Einzelgesetze die Länder und die Gemeinden und Gemeindeverbände bezeichnet werden. Diese Überführung von Privatwirtschaftsbetrieben in die Hand der Gemeinden oder Gemeindeverbände — die sogenannte „Kommunalisierung" – ist zurzeit Gegenstand gesetzlicher Beratung in dem Entwurf eines Gesetzes über die Kommunalisierung von Wirtschaftsbetrieben; dieses Gesetz will die Gemeinde ermächtigen, aus Gründen des öffentlichen Wohls bestimmte privatwirtschaftliche, gewerbsmäßige Unternehmungen, sei es mit, sei es ohne Zustimmung der Reichsregierung, gegen angemessene Entschädigung zu übernehmen.

6. Zur Anregung und Begutachtung gemeinwirtschaftlicher Gedanken und Vorschläge ist eine Sozialisierungskommission eingesetzt, die von der Reichsregierung berufen ist. Nach der ihr durch Erlaß des Reichspräsidenten vom 15. Mai 1920 (RGBl. S. 981) erteilten Zuständigkeit ist sie berechtigt, der Reichsregierung Vorschläge zu gesetzlichen und Verwaltungsmaßnahmen gemeinwirtschaftlicher Art zu unterbreiten sowie Anregungen zu einer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gestaltung der Reichs- und Staatsbetriebe, insonderheit der Post und der Eisenbahn, zu geben; auch hat die Reichsregierung dieser Kommission von allen in Vorbereitung befindlichen Maßnahmen gemeinwirtschaftlicher Art Mitteilung zu machen und Gelegenheit zur Äußerung zu geben; die Sozialisierungskommission ist befugt, durch Vermittlung des Reichswirtschaftsministeriums alle zur Durchführung ihrer Arbeiten erforderlichen Auskünfte bei den Behörden einzuziehen.

§ 60. Der Schutz der Arbeit.

In 8 Artikeln behandelt die Reichsverfassung, von dem Grundsatz ausgehend, daß die Arbeitskraft ein besonderes Rechtsgut ist, das Arbeitswesen in einheitlicher Regelung nach sozialen Gesichtspunkten. Während das Arbeitsrecht in der bisherigen Gesetzgebung mehr nach seinen privatrechtlichen Beziehungen behandelt wurde, betonen die Grundsätze der Verfassung die öffentlich-rechtliche, die soziale Seite jeder Art von Arbeit und ihre Bedeutung für die Gesamtheit. Auch diese Bestimmungen der Verfassung sind nur Grundsätze, die durch die künftige Gesetzgebung erst Leben und Inhalt bekommen sollen.

1. Schon das bisherige Recht kannte Bestimmungen über Schutz und Förderung der Arbeitskraft, insbesondere die Gewerbeordnung enthielt zahlreiche solcher Vorschriften. Verschiedene Einzelbestimmungen des neuen Rechts haben diesen Schutz der Arbeitskraft erweitert, so die Verordnungen über den Achtstundentag vom 23. November 1918 (RGBl. S. 1334) und über die Höchstarbeitszeit in den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben vom 24. Januar 1919 (RGBl. S. 111); eine gesetzliche Festlegung des Achtstundentags durch ein Arbeitszeitgesetz, das Ausgleiche und Ausnahmen zulassen wird, ist in Vorbereitung; ebenso sind eine Schlichtungsordnung und ein Arbeitstarifgesetz, die wirtschaftliche Kämpfe einschränken und in einem geordneten Verfahren regeln wollen, sowie ein Heimarbeits- und ein Hausgehilfengesetz, die die Heimarbeit und die Dienstbotenarbeit behandeln, in Vorbereitung. Für später ist eine allgemeine Zusammenfassung all dieser arbeitsrechtlichen Bestimmungen in einem einheitlichen „Arbeitsrecht" geplant.

2. Ebenso wie die körperliche, genießt auch die geistige Arbeit und das geistige Eigentum, das sogenannte Immateriellgüterrecht den Schutz und die Fürsorge des Reichs. Das Urheberrecht, d. h. das durch Schöpfung entstandene Recht an einer Idee, die Erfindung, d. h. die technische Ideengestaltung auf Grund einer Naturkräfteanwendung, sowie die Arbeit des Künstlers sind besonders geschützt. Durch internationale Vereinbarung soll den Schöpfungen deutscher Wissenschaft, Kunst und Technik auch im Auslande Geltung und Schutz verschafft werden (Art. 158). Dieser Grundsatz entspricht dem geltenden deutschen Privatrecht und dem geltenden internationalen Recht, das in dem internationalen Berner Übereinkommen zum Schutze des Urheberrechts seinen Ausdruck gefunden hat. Der internationale Staatenverband zum Schutze von Werken der Literatur und Kunst mit dem Sitze in Bern ist durch die Staatsverträge vom 9. September 1886 und 4. Mai 1896 gebildet worden; der internationale Schutz des geistigen Eigentums, der während des Weltkriegs aussetzte, ist mit dem Inkrafttreten des Friedensvertrags mit bestimmten Ausnahmen und Einschränkungen (Art. 286 und 306 des Vertrags) wieder hergestellt; die gewerblichen, literarischen und künstlerischen Eigentumsrechte sind im Sinne der bestehenden internationalen Abkommen wieder in Kraft gesetzt; jedoch stehen den Berechtigten wegen der Ausnutzung ihres geistigen Eigentums durch feindliche Behörden während des Kriegs keinerlei Ersatzansprüche zu; ferner sind die vor dem Friedensschluß von Deutschen in den Ententestaaten erworbenen Urheber-, Patent- und Musterrechte Beschränkungen im Interesse des Gemeinwohls und der Landesverteidigung unterworfen und haften für die Erfüllung unserer Verpflichtungen aus dem Friedensvertrag.

3. Die Koalitionsfreiheit oder, wie die Verfassung sagt, Vereinigungsfreiheit ist durch Art. 159 der Reichsverfassung für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Schon das bisherige Recht, die Gewerbeordnung, kannte den Grundsatz der Koalitionsfreiheit der gewerblichen Arbeitgeber und Arbeiter, zu denen auch die Kaufleute und die Handlungs-

gehilfen gehörten, ferner der Bergwerksarbeiter und ihrer Arbeitgeber; ausgenommen waren die land- und forstwirtschaftlichen Arbeiter, das Gesinde, die Lehrlinge sowie alle nicht unter die Gewerbeordnung fallenden Personen, namentlich Eisenbahnbedienstete aller Art, Schiffspersonal usw., auch den Beamten stand ein Koalitionsrecht nicht zu. Das Koalitionsrecht ist nach der Gewerbeordnung (§ 152) das Recht zur vertraglichen Regelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder innerhalb eines Zusammenschlusses unter Verbot an die Arbeitgeber, wegen Verabredungen und Vereinigungen zur Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen Maßregelungen oder Schädigungen der Mitglieder vorzunehmen. Dieses Recht zur Vereinigung zwecks Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist durch die Reichsverfassung wesentlich erweitert; es gilt nunmehr für jedermann und für alle Berufe, insbesondere auch für die Beamten. — Das Streikrecht und die Streikfreiheit haben weder in der Verfassung noch in einem anderen Reichsgesetze eine besondere Anerkennung oder Einschränkung erhalten. Mit dem Begriff des Koalitionsrechts ist das sogenannte Streikrecht nicht untrennbar verbunden; der Streik ist nur eines der Mittel, die Erlangung besserer wirtschaftlicher Bedingungen durchzusetzen, nicht aber das einzige zu diesem Zweck; dafür, ob dieses Mittel angewendet werden darf, ob also die Arbeit niedergelegt werden kann, sind die aus dem Arbeitsvertragsverhältnis sich ergebenden Rechte und Pflichten entscheidend. Ist durch den Arbeitsvertrag die Möglichkeit sofortiger gemeinsamer Arbeitsniederlegung nicht vereinbart, ist die Lösung des Arbeitsvertrags von einer Kündigungsfrist abhängig, so ist mit dem Koalitionsrecht das Streikrecht nicht unbedingt verbunden. Aus dem Grundsatz der Vertragsfreiheit in Verbindung mit der durch das Koalitionsrecht entstehenden Macht großer Arbeiterverbände, die zur vertragsmäßigen Festlegung kurzfristiger oder jederzeitiger Lösung des Arbeitsverhältnisses führen kann, kann jedoch mit großem Umfange die Verbindung des Koalitions- und des Streikrechts entstehen. Arbeitsniederlegungen, die im Widerspruch mit Kündigungsfristen des Arbeitsvertrags stehen, sind Kontraktbruch und haben Schadenersatzansprüche wegen Nichterfüllung des Vertrags nach bürgerlichem Recht zur Folge. — Die Anwendung dieses Grundsatzes auf das Beamtenverhältnis führt dazu, ein Streikrecht der Beamten zu verneinen*). Das Beamtenverhältnis ist kein privatrechtlicher Vertrag, sondern ein öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis besonderer Art, das sich insbesondere darin äußert, daß der Beamte dem Grundsatz nach auf Lebenszeit angestellt ist und nur im Wege eines rechtlichen Disziplinarverfahrens entlassen werden kann; mit Rücksicht auf dieses Verhältnis zum Staate, zur Allgemeinheit, steht dem Beamten das Recht nicht zu, sein Amt willkürlich zu verlassen. Arbeitsniederlegung von Beamten ist demnach unentschuldigtes Fernbleiben vom Dienst und hat den Verlust des Diensteinkommens zur Folge; sie ist gleichzeitig ein Dienstvergehen, das als solches mit Disziplinarstrafe oder Dienstentlassung geahndet werden kann.

---

*) Die Verwaltungspraxis des Reichs und Preußens vertritt den gleichen Grundsatz.

4. Zur Erledigung von Streitigkeiten aus dem Arbeitsverhältnis sind — solange die geplante Schlichtungsordnung noch nicht in Kraft ist — durch die Verordnung vom 23. Dezember 1918 (RGBl. S. 1456) Schlichtungsausschüsse als Einigungsämter für die Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten von Arbeitgeber und Arbeitnehmer eingesetzt, die ursprünglich nur als Vermittlungsorgan eingesetzt waren, später (durch die Verordnungen vom 4. und 24. Januar sowie vom 3. September 1919, RGBl. S. 8, 24, 1500) die Aufgabe erhalten haben, falls ihre vermittelnde Tätigkeit nicht zum Ziele führt, den Streit durch Schiedsspruch zu schlichten, der durch den Demobilmachungskommissar (Landeszentralbehörde oder Reichsarbeitsminister) auch gegen den Willen der Parteien für bindend erklärt werden kann.

5. Im öffentlichen Interesse gibt Art. 160, und zwar in Eingriff in privatrechtliche Verpflichtungen gegenüber dem Arbeitgeber, dem Arbeitnehmer (Angestellten oder Arbeiter) das Recht auf die zur Wahrnehmung staatsbürgerlicher Rechte und, soweit dadurch der Betrieb nicht erheblich geschädigt wird, zur Ausübung ihm übertragener öffentlicher Ehrenämter nötige freie Zeit. Wieweit ihm der Anspruch auf Vergütung erhalten bleibt, bestimmt das Gesetz, das für das betreffende Dienst- oder Arbeitsverhältnis maßgebend ist (Bürgerliches Gesetzbuch, Handelsgesetzbuch usw.). Für die Beamten gibt Art. 39 eine Sonderbestimmung für die Ausübung eines Landtags- oder Reichstagsmandats (vgl. auch oben § 13, 5).

6. Zur Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit, zum Schutz der Mutterschaft und zur Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Schwäche und Wechselfällen des Lebens soll das Reich ein umfassendes Versicherungswesen unter maßgebender Mitwirkung der Versicherten schaffen (Art. 161). Das bisher bestehende soziale Versicherungswesen ist in der Reichsversicherungsordnung vom 19. Juli 1911 (RGBl. S. 509) und in dem Versicherungsgesetz für Angestellte vom 20. Dezember 1911 (RGBl. S. 989) zusammengefaßt; die Reichsversicherungsordnung umfaßt die Krankenversicherung, die Unfallversicherung, die Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung, deren Träger die Krankenkassen, die Berufsgenossenschaften und die Versicherungsanstalten sind, für deren Tätigkeit oberste Aufsichts-, Spruch- und Beschlußbehörde das Reichsversicherungsamt ist. Die Reichsverfassung verspricht eine wesentliche Erweiterung der bestehenden Reichsversicherung, insbesondere durch Aufnahme der Arbeitslosenversicherung, und eine Verstärkung der bereits jetzt bestehenden Mitwirkung der Versicherten dahin, daß diese Mitwirkung den maßgebenden Einfluß haben soll. — Eine Erweiterung des bisher bestehenden Mutterschaftsschutzes bringt auf Grund der Bestimmung des Art. 161 das Gesetz vom 22. Mai 1920 (RGBl. S. 1069), das die Wochenhilfe der Reichsversicherungsordnung für Versicherte erweitert und eine Wochenfürsorge ähnlicher Art für alle minderbemittelten Wöchnerinnen, die nicht schon aus Kassenmitteln Wochenhilfe zu beanspruchen haben, auf Kosten des Reichs neu einführt. Eine Ausdehnung der bisherigen Krankenversicherung durch Erweiterung

des Kreises der Versicherungspflichtigen brachten die Verordnungen vom 22. November 1918 (RGBl. S. 1321) und vom 31. Mai 1920 (RGBl. S. 1144).

7. Aufgabe des Reichs ist es, die Fortentwicklung des internationalen Arbeiterrechts und die internationale soziale Hochhebung der Arbeiterschaft zu pflegen; das Reich soll eintreten für eine zwischenstaatliche Regelung der Rechtsverhältnisse der Arbeiter, die für die gesamte arbeitende Klasse der Menschheit ein allgemeines Mindestmaß der sozialen Rechte erstrebt (Art. 162). „Damit ist die Reichsregierung verpflichtet, durch völkerrechtliche Abkommen (Staatsverträge) die wichtigsten Fragen des Arbeitsrechts (Arbeitszeit, Arbeitsvertrag, Frauen- und Kinderarbeit, Schutz der Arbeit und Verhütung der Arbeitslosigkeit) einer internationalen Regelung, zu dem Zwecke der sozialen Hochhebung der Arbeiterschaft, in allen Staaten zuzuführen. — Für die internationale Organisation der Arbeit, die Regelung der Arbeitszeit, die Höchstdauer des Arbeitstags, die Regelung des Arbeitsmarkts, die Verhütung der Arbeitslosigkeit, die Gewährleistung angemessener Löhne, des Arbeitsschutzes, des Schutzes der Kinder, der Jugendlichen und Frauen, der Alters- und Invalidenunterstützung, des Schutzes ausländischer Arbeiter, der Anerkennung der Freiheit gewerkschaftlichen Zusammenschlusses usw. sieht Teil XIII (Art. 387—427) des Friedensvertrags besondere Einrichtungen und Maßnahmen vor; ein Internationales Arbeitsamt am Sitze des Völkerbunds, bestehend aus Vertretern der Regierung nebst der gleichen Zahl von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, soll als ständige Einrichtung der Vorbereitung dieser Aufgaben dienen, entscheidende Stelle ist die periodisch zusammentretende Konferenz von Vertretern des Völkerbunds; Deutschland ist zwar nicht Mitglied des Völkerbunds, aber trotzdem zum internationalen Arbeitsamt zugelassen und in dessen Verwaltungsrat durch 2 Delegierte vertreten. Die Konferenz kann keine gesetzgeberischen Maßnahmen beschließen, die für die Mitglieder verpflichtend sind; sie kann nur mit Zweidrittelmehrheit „Vorschläge" oder „Entwürfe" beschließen, zu deren Vorlage bei den gesetzgebenden Körperschaften die einzelnen Staaten verpflichtet sind.

8. Weiter normiert die Verfassung (Art. 163) eine Pflicht zur Arbeit und ein Recht auf Arbeit. Die Pflicht zur Arbeit wird allerdings nicht als eine Rechtspflicht ausgesprochen, sondern nur, wie es schon im Sozialisierungsgesetz geschehen ist, als sittliche Pflicht und unbeschadet der persönlichen Freiheit; jeder Deutsche soll hiernach seine geistigen und körperlichen Kräfte so betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert. Auch das Recht auf Arbeit ist nur als moralisches Recht formuliert, den rechtlichen Anspruch soll ein besonderes Reichsgesetz regeln; die Verfassung erklärt es als Staatsaufgabe, jedem Deutschen die Möglichkeit zu schaffen, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben und, soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, für seinen notwendigen Unterhalt zu sorgen. Als Vorläufer der künftigen Gesetzgebung ist eine Verordnung vom 9. Dezember 1918 (RGBl. S. 1421) über die Arbeitsnachweise ergangen, die die grundsätzliche Verpflichtung der Gemeinden

ausspricht, öffentliche unparteiische Arbeitsnachweise, an deren Verwaltung Arbeitgeber und Arbeitnehmer gleichmäßig beteiligt sind, zu errichten und auszubauen, denen nach Bedarf Einrichtungen für Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung anzugliedern sind.

In Durchführung dieses Gedankens hat das Reich insbesondere für die Beschaffung von Arbeitsgelegenheit für die zurückkehrenden Kriegsteilnehmer wie auch zur Beschäftigung schwerbeschädigter Kriegsteilnehmer besondere Fürsorgemaßnahmen getroffen, die erhebliche Eingriffe in die Vertragsfreiheit der Arbeitgeber darstellen; so ist durch verschiedene Verordnungen (zusammengefaßt in der Verordnung vom 22. Februar 1920, RGBl. S. 218) den Unternehmern die Wiedereinstellung der Arbeiter und Angestellten, die Kriegsteilnehmer sind, unter Einschränkung des Kündigungsrechts, aufgegeben; durch das Reichsgesetz vom 6. April 1920 (RGBl. S. 458) und dessen Ausführungsverordnung vom 21. und 25. April 1920 (RGBl. S. 591 und 708) ist den Arbeitgebern ein Zwang zur Beschäftigung von schwerbeschädigten Kriegsteilnehmern auferlegt worden; auch dürfen solche nur mit Genehmigung der Hauptfürsorgestelle wieder entlassen werden; diese Maßnahmen sind Übergangsmaßnahmen zur wirtschaftlichen Demobilmachung und nur vorübergehender Natur; das Gesetz vom 22. Oktober 1920 (RGBl. S. 1787) setzt als Endtermin für ihre Gültigkeit den 1. April 1921. — In Durchführung des Gedankens der Verfassung, daß jedem Deutschen, dem eine angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, der notwendige Unterhalt sichergestellt werden soll, ist durch verschiedene Verordnungen, insbesondere die vom 26. Januar 1920 (RGBl. S. 98) und vom 7. Mai 1920 (RGBl. S. 871), eine Erwerbslosenfürsorge geschaffen, die nicht den Rechtscharakter der Armenpflege hat. Art und Höhe der Unterstützung ist den betreffenden Gemeinden überlassen, jedoch sind Höchstsätze nach Ortsklassen und für männliche und weibliche Personen verschieden bemessen festgesetzt; daneben sind Familienzuschläge vorgesehen, die insgesamt das Anderthalbfache der Unterstützung des Erwerbslosen nicht überschreiten dürfen; das Fürsorgealter beginnt mit 16 Jahren; die Unterstützung wird regelmäßig erst nach einer Wartezeit von mindestens einer Woche gewährt und ist auf die Höchstdauer von 26 Wochen beschränkt; aus besonderen Gründen können jedoch die Gemeinden mit Zustimmung der Landeszentralbehörde diese Höchstdauer sowohl verlängern oder auch bei günstigem Arbeitsmarkt bis zu 13 Wochen herabsetzen; für die Durchführung der Erwerbslosenfürsorge und zur Entscheidung von Streitigkeiten über erhobene Ansprüche sind paritätisch besetzte Fürsorgeausschüsse berufen; von dem Gesamtaufwand für die Erwerbslosenfürsorge werden den Gemeinden vom Reiche sechs Zwölftel und vom zuständigen Land vier Zwölftel ersetzt. Neben diese Fürsorge durch Sicherstellung des Unterhalts tritt nach der Verordnung vom 15. Januar 1920 (RGBl. S. 54) noch eine andere Fürsorge, nämlich das Bestreben, die Erwerbslosigkeit durch die Beschaffung von Arbeit zu beendigen, die produktive Erwerbslosenfürsorge. — Einen ähnlichen Zweck, nämlich die Erhaltung vorhandener Arbeitsgelegenheit, bezweckt die Verordnung gegen Betriebsabbrüche und Betriebsstill-

legungen vom 8. November 1920 (RGBl. S. 1901), die den Unternehmern von gewerblichen Betrieben die Pflicht auferlegt, von einer beabsichtigten völligen oder teilweisen Betriebseinstellung der zuständigen Landesbehörde Anzeige zu erstatten, und dieser Landesbehörde das Recht gibt, nach dem Ergebnis angestellter Ermittlungen mit den Beteiligten entweder die für die Stillegung beabsichtigte Frist bis zu 3 Monaten zu verlängern und die vom Abbruch oder der Stillegung betroffenen Sachen und Rechte zu beschlagnahmen, zugunsten des Landesfiskus zu enteignen oder einer bestimmten anderen Person zu übertragen. — Ferner ist geplant, zu der bestehenden Sozialversicherung als neuen Zweig die Arbeitslosenversicherung hinzutreten zu lassen, die die Erwerbslosenunterstützung möglichst ersetzen soll.

9. Neben dem Arbeiterstand erhält auch der Mittelstand in der Verfassung seinen besonderen Schutz und seine ausdrückliche Bewertung. Der selbständige Mittelstand in Landwirtschaft, Gewerbe und Handel soll in Gesetzgebung und Verwaltung gefördert und gegen Überlastung und Aufsaugung geschützt werden (Art. 164).

§ 61. Die Arbeiter- und Wirtschaftsräte.

1. Bei Regelung der Grundsätze der Gemeinwirtschaft in Art. 156 hat die Verfassung die Absicht ausgesprochen, zur Mitwirkung im neu zu ordnenden Wirtschaftsleben die wirtschaftlichen Kräfte selbst heranzuziehen; sie hat dies durch die Worte ausgedrückt, daß es ein Ziel der künftigen Gesetzgebung zur Regelung der Gemeinwirtschaft sein soll, „die Mitwirkung aller schaffenden Volksteile zu sichern und Arbeitgeber und Arbeitnehmer an der Verwaltung der wirtschaftlichen Unternehmungen zu beteiligen". Der weiteren Ausführung dieses Gedankens dient der Art. 165, der den Grundsatz der Gleichberechtigung der Arbeiter und Angestellten mit den Unternehmern in der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie in der Mitwirkung an der wirtschaftlichen Entwicklung der Produktivkräfte ausspricht und die sogenannte „Verankerung der Räte in der Verfassung" wiedergibt.

Grundlage dieser gemeinschaftlichen Mitwirkung ist die Anerkennung der Gleichberechtigung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und ihrer privatrechtlichen Organisation; die Unternehmer sollen nicht einseitig die Lohn- und Arbeitsbedingungen festsetzen, sondern diese sollen in freier Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer oder in vertraglicher Regelung der beiderseitigen Berufsverbände ausgestaltet werden. Diese Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen erfolgt in der Regel durch Tarifverträge, d. h. schriftliche Verträge zwischen den Berufsverbänden der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, die die Bedingungen für den Abschluß von Arbeitsverträgen zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber regeln; diese Berufsverbände wie die bisher getroffenen Vereinbarungen werden ausdrücklich anerkannt.

Auf dieser Grundlage der Gleichberechtigung baut die Reichsverfassung dann eine Organisation der Vertretung der Arbeitgeber und Angestellten

zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen auf durch Betriebsarbeiterräte, nach Wirtschaftsgebieten gegliederte Bezirksarbeiterräte und einen Reichsarbeiterrat. Ferner sollen Bezirksarbeiterräte und Reichsarbeiterrat zur Erfüllung der gesamten wirtschaftlichen Aufgaben mit den Vertretungen der Unternehmer und sonst beteiligter Volkskreise zu Bezirkswirtschaftsräten und zu einem Reichswirtschaftsrat zusammentreten, und zwar in solcher Form, daß alle wichtigen Berufsgruppen, ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung entsprechend, darin vertreten sind. Damit wird im Staatskörper eine besondere Wirtschaftsverfassung mit eigenen Kompetenzen und selbständiger Wirkungsmöglichkeit geschaffen zu dem Zwecke, durch die Heranziehung der wirtschaftlichen Kräfte selbst die Fragen des Wirtschaftslebens zu lösen. Zwei mit verschiedenen Aufgaben betraute und voneinander getrennte Organe sollen diese Wirtschaftsverfassung tragen: die Arbeiterräte und die Wirtschaftsräte; sie geben den Gegensatz und die Gemeinschaft wieder, die im Wirtschaftsleben bestehen, den Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital und die Gemeinschaft im Interesse an der Produktion und ihrer Erhaltung. Der Gegensatz zwischen Arbeit und Kapital erfordert, daß, ebenso wie die Kapitalsinteressen größerer Unternehmungen ihre Vertretung in Aufsichtsrat, Generalversammlung, in ihrer Gesamtheit in den Handelskammern haben, auf der anderen Seite auch der Arbeit ihre besondere rechtlich geschützte Interessenvertretung gegeben wird; Zweck dieser Vertretung der Arbeiter und Angestellten soll es sein, die Gesamtinteressen der Arbeiter- und Angestelltenschaft in gesetzlich geregelter Weise zum Ausdruck zu bringen; dieses öffentlich-rechtliche Vertretungsorgan, dazu bestimmt, als einseitige Interessenvertretung den Einfluß der Arbeiterschaft im ganzen zur Geltung zu bringen, sind die Arbeiterräte, die sich in Betriebsarbeiterräte, Bezirksarbeiterräte und einen Reichsarbeiterrat gliedern sollen. — Der Gedanke des gemeinschaftlichen Interesses an der Produktion wird in einer weiteren Organisation zur Geltung gebracht, den Wirtschaftsräten, die die Aufgabe haben, im Gegensatz zu der einseitigen Interessenvertretung der Arbeiterräte oder Unternehmerverbände die gemeinsamen Produktionsaufgaben, an denen Arbeitgeber wie Arbeitnehmer in gleicher Weise interessiert sind, zu pflegen und zu fördern; sie sollen durch Heranziehung aller an der Produktion beteiligten Kräfte die Arbeitsleistung möglichst wirtschaftlich machen, sie unter sozialen Gesichtspunkten ausgestalten und die Produktivität steigern. Diese Wirtschaftsräte sollen sich gliedern teils nach den Berufen (vertikale Gliederung), teils nach territorialen Gesichtspunkten (horizontale Gliederung); die fachliche oder berufliche Gliederung ist eine fakultative (bisher sind solche für Kohle, Kali und die Eisenwirtschaft eingesetzt), dem Reiche im Falle des Bedürfnisses überlassene, während die territorial gegliederten Wirtschaftsräte kraft Gesetzes zu bilden sind (Art. 156, 2 und Art. 165, Abs. 3). Den so gebildeten Arbeiter- und Wirtschaftsräten können durch Gesetz oder Verordnung auf den ihnen überwiesenen Gebieten Kontroll- und Verwaltungsbefugnisse übertragen werden; nur das Reich ist zuständig, Aufbau und Aufgabe dieser Räte und ihr Verhältnis zu anderen sozialen Selbstverwaltungskörpern,

z. B. Krankenkassen, Versicherungsanstalten, Berufsgenossenschaften u. dgl., zu regeln.

In der Frage der politischen Funktion der Räte hat die Reichsverfassung eine vermittelnde Lösung zwischen der Beschränkung der Räte auf die rein berufsständigen Aufgaben und die Ausübung einer politischen Macht gefunden; die Räte sind im allgemeinen auf ihre wirtschaftlichen Aufgaben beschränkt, jedoch hat ihre oberste Instanz, nämlich der auf den übrigen Räten sich aufbauende Reichswirtschaftsrat, politischen Einfluß erhalten. Ihm ist das Recht eingeräumt, vor der Einbringung aller sozialen und wirtschaftspolitischen Gesetzentwürfe gehört zu werden, und er hat das Recht der Gesetzesinitiative auf diesem Gebiet, d. h. er darf sozial- und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe selbst beantragen, die die Reichsregierung, auch wenn sie ihnen nicht zustimmt, beim Reichsrat einbringen muß. Der Reichswirtschaftsrat kann seine Vorlagen auch selbst im Reichstag durch eines oder mehrere seiner Mitglieder vertreten lassen; damit hat der Reichswirtschaftsrat auch politische Rechte und eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung erhalten*).

2. Die Verfassung stellt nur die Grundlage und den Rahmen für die Organisation dieser Wirtschaftsverfassung fest und überläßt den künftigen Sondergesetzen die Ausführung im einzelnen. Bisher sind nur zwei Glieder dieser Organisation gesetzlich geregelt, das unterste Glied, die Betriebsräte, und die oberste Spitze, der Reichswirtschaftsrat; der letztere ist nur „vorläufig" geordnet als „vorläufiger Reichswirtschaftsrat" durch die Verordnung vom 4. Mai 1920 (RGBl. S. 858, vgl. oben § 21), während die Betriebsräte ihre endgültige Ordnung im Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920 (RGBl. S. 147) gefunden haben.

Das Betriebsrätegesetz schreibt vor, daß zur Wahrnehmung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer (Arbeiter und Angestellte) dem Arbeitgeber gegenüber und zur Unterstützung des Arbeitgebers in der Erfüllung der Betriebszwecke in allen Betrieben mit mindestens 20 Arbeitnehmern Betriebsräte zu errichten sind, die je nach der Anzahl der Arbeitnehmer 3 bis 20 Mitglieder zählen; in kleineren Betrieben (von 5 bis 20 Arbeitnehmern) ist nur ein Betriebsobmann vorgesehen. Die Mitglieder der Betriebsräte gehen aus gemeinsamer Verhältniswahl der Arbeiter und Angestellten hervor, jedoch muß jede Gruppe ihrem Zahlenverhältnis entsprechend im Betriebsrat vertreten sein, mindestens aber mit einem Vertreter; die Arbeiter-Mitglieder des Betriebsrats werden von den Arbeitern, die Angestellten-Mitglieder von den Angestellten auf die Dauer von 1 Jahr gewählt. — Die Aufgaben der Betriebsräte zerfallen in zwei Gruppen, in die ihnen zur Unterstützung des Arbeitgebers in Erfüllung der Betriebszwecke überwiesenen Obliegenheiten und in die Wahrnehmung der sozialen und wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer dem Arbeitgeber gegenüber; in Erfüllung der ersten Aufgabe sind die Betriebsräte durch Gesetz berufen, die Betriebsleitung durch Rat zu unterstützen, um dadurch gemeinsam mit

*) Vgl. oben § 21, 5.

ihr Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit des Betriebs zu fördern, an der Einführung neuer Arbeitsmethoden mitzuarbeiten, den Betrieb vor Erschütterungen zu bewahren, insbesondere durch Beilegung von Lohnstreitigkeiten und Anrufung des Schlichtungsausschusses, bei Durchführung der Schiedssprüche, der Tarifverträge und der Dienstvorschriften mitzuwirken, das Einvernehmen innerhalb des Betriebs zu fördern und auf dem Gebiet der Wohlfahrtspflege mitzuarbeiten; in Unternehmen, die einen Aufsichtsrat haben, werden nach näherer gesetzlicher Regelung 1 oder 2 Betriebsratsmitglieder in den Aufsichtsrat entsandt, die dort mit Sitz und Stimme die Interessen der Arbeitnehmer sowie die Ansicht und Wünsche hinsichtlich der Organisation zu vertreten haben; auch hat der Betriebsrat das Recht, vom Arbeitgeber, soweit keine Betriebsgeheimnisse gefährdet werden, Einsicht über Dienstverträge und Lohnbücher zu verlangen und in größeren Betrieben (solchen mit mindestens 300 Arbeitern und 50 Angestellten) die Vorlage einer Betriebsbilanz und einer Betriebs-Gewinn- und Verlustrechnung nach näherer Bestimmung des Reichsgesetzes vom 5. Februar 1921 (RGBl. S. 159) zu fordern. In Erfüllung seiner zweiten Aufgabe, der Wahrung der sozialen und wirtschaftlichen Interessen der Arbeiter des Betriebs, kann der Betriebsrat sowohl als solcher einheitlich handeln, als auch sich in zwei Gruppen, den Arbeiterrat und den Angestelltenrat, teilen. Auf diesem Gebiete hat er die Aufgabe, die Durchführung der zugunsten der Arbeitnehmer gegebenen Bestimmungen, Abmachungen und Schiedssprüche zu überwachen, bei der Festsetzung der Entlohnung, der Arbeitszeit, des Urlaubs usw. und der Arbeitsordnung mitzuwirken, Beschwerden zu untersuchen und für Abstellung beim Arbeitgeber hinzuwirken und für die Durchführung der Wohlfahrtspflege Sorge zu tragen; seine Mitwirkung bei der Einstellung von Arbeitnehmern ist dahin geregelt, daß er mit dem Arbeitgeber Richtlinien über die Handhabung von Einstellungen vereinbaren kann, die die Bestimmung enthalten müssen, daß für die Einstellung von Arbeitnehmern politische, konfessionelle oder dgl. Zugehörigkeit keine Rolle spielen darf; bei Entlassungen von Arbeitnehmern ist ihre Mitwirkung nur insoweit vorgesehen, als erforderlich ist, um jede Art von Maßregelung oder unbillige Härten zu verhindern; entlassene Arbeitnehmer können 5 Tage nach der Kündigung beim Arbeiter- oder Angestelltenrat Einspruch erheben, wenn der Verdacht vorliegt, daß die Kündigung aus politischen, gewerkschaftlichen usw. Gründen erfolgt ist, wenn sie ohne Angabe von Gründen erfolgt ist und wenn die Kündigung sich als eine unbillige, nicht durch das Verhalten des Arbeitnehmers oder durch die Betriebsverhältnisse bedingte Härte darstellt; kommt in diesem Falle eine Einigung mit dem Arbeitgeber nicht zustande, so wird über den Einspruch im gesetzlichen Schlichtungsverfahren entschieden; geht die Entscheidung hier dahin, daß die Kündigung unzulässig war, so kann dennoch der Arbeitgeber die Weiterbeschäftigung ablehnen, muß aber dann eine bereits im Schiedsspruch angegebene Entschädigung zahlen, die nach der Zahl der Jahre, die der Arbeitnehmer im Betrieb beschäftigt war, bemessen ist. Für Betriebe von politischer, gewerkschaftlicher, militärischer, konfes-

sioneller, wissenschaftlicher, künstlerischer u. dgl. Art sind Ausnahmen in der Mitwirkung der Betriebsräte vorgesehen.

3. Auf den Betriebsräten werden sich später die Bezirksarbeiterräte als die gemeinschaftliche Vertretung von Arbeitnehmern aller Produktionszweige eines bestimmten räumlichen Glieds (Regierungsbezirks) und der Reichsarbeiterrat als Gesamtvertretung der Arbeiter aller Produktionszweige Deutschlands aufbauen; die Gesetze hierüber sind bisher weder ergangen noch vorgelegt worden. Durch Zusammentritt der Bezirksarbeiterräte mit den Vertretern der Unternehmer (Handelskammer, Handwerkskammer, Landwirtschaftskammer) und gleichzeitigen Hinzutritt von Vertretern freier Berufe und der Verbraucher sollen unter Berücksichtigung der Wirtschaftsgebiete und auch unter Wahrung der Interessen der Länder die Bezirkswirtschaftsräte gebildet werden, die im wesentlichen eine Verbindung der Interessen der Erzeuger und der Verbraucher und zugleich einen Ausgleich der wirtschaftlichen Interessen der verschiedenen Produktionszweige des Bezirks erstreben; diese Bezirkswirtschaftsräte bilden dann später den Unterbau zum Reichswirtschaftsrat, der Spitzenorganisation für das ganze Reich; auch für diesen steht die endgültige gesetzliche Regelung noch aus; um jedoch eine Mitwirkung der beteiligten Wirtschaftskreise und wirtschaftspolitischen Maßnahmen auch bereits vor dem Aufbau der Wirtschaftsräte sicherzustellen, und um gerade auch diesen Aufbau selbst in gewissem Zusammenhang mit den Vertretern der Wirtschaftskreise zu gestalten, ist durch Verordnung vom 4. Mai 1920 (RGBl. S. 858*) der vorläufige Reichswirtschaftsrat geschaffen, der die dem Reichswirtschaftsrat übertragenen Aufgaben einstweilen übernommen hat.

---

*) Vgl. oben § 21.

Nachträge.

Zu Seite 138:

In Zeile 1 und 2 sind die Worte „in dem zurzeit noch nicht verabschiedeten Gesetzentwurf über das Verfahren bei der Volksabstimmung" zu ersetzen durch die Worte „in dem Gesetz über Volksbegehren und Volksabstimmung vom 15. April 1921 (Reg.-Bl. Nr. 6) so geregelt, daß . . ."

Zu Seite 161, Abs. 1, am Schluß:

Der Versailler Friedensvertrag verbietet (Art. 177, 178) alle Mobilmachungsmaßnahmen und untersagt, daß bei Truppenteilen, Behörden oder Stäben Stämme für Ergänzungsformationen vorhanden sind; weiter verbietet er, daß sich Vereinigungen irgendwelcher Art mit militärischen Dingen oder militärischer Ausbildung oder Übung befassen oder mit militärischen Behörden in Verbindung stehen. Auf besonderes Verlangen des Feindbundes wurden diese Vorschriften durch besondere Auflösungs- und Strafbestimmungen verstärkt, die in dem Reichsgesetz vom 22. März 1921 (RGBl. S. 235) enthalten sind.

Zu Seite 163:

Die das Eigentum des Reichs und der Länder beschränkenden Bestimmungen des Versailler Friedensvertrags haben durch die von der Reichsregierung am 11. Mai 1921 angenommenen sogenannten Londoner Beschlüsse vom 5. Mai 1921 eine Ausführungsbestimmung erhalten. Darnach haften für die im Gesamtbetrag von 132 Milliarden Goldmark in drei Raten von Deutschland auszugebenden Schuldverschreibungen und die hierfür zu leistenden Zins- und Amortisationsquoten als Pfand sämtliche Einnahmen aus Zöllen, Einfuhr- und Ausfuhrabgaben sowie ein Viertel des Wertes aller deutschen Ausfuhr. Zur Überwachung der auferlegten Verpflichtungen und zur Verwaltung dieser als Pfand verschriebenen Einnahmen ist als Unterkommission der Reparationskommission ein Garantiekomitee aus Vertretern der alliierten Mächte einschließlich Amerikas eingesetzt, das berechtigt ist, solche Maßnahmen zu ergreifen, die es zur zweckmäßigen Erledigung seiner Aufgaben für notwendig erachtet; das Garantiekomitee ist jedoch nicht ermächtigt, sich in die deutsche Verwaltung einzumischen.

Zu Seite 209, Zeile 11 (als Fußnote):

Das Reichswirtschaftsgericht ist teils in erster Instanz, teils in letzter (zweiter oder dritter) Instanz für die aus Anlaß des Kriegs, Waffenstillstands- oder Friedensschlusses zu leistenden Entschädigungen zuständig. Im übrigen ist die Festsetzung dieser Entschädigungen, je nach ihrer Art, einer ganzen Reihe besonderer richterlicher Behörden übertragen, deren Zuständigkeit sich aus folgender Übersicht ergibt:

Zuständigkeit	Entscheidende Behörden		
	1. Instanz	2. Instanz	3. Instanz
A. Vorentschädigungen.			
1. Richtlinien für die Gewährung von Vorschüssen, Beihilfen und Unterstützungen für Schäden Deutscher im Ausland aus Anlaß des Krieges, vom 15. November 1919 (Deutscher Reichsanzeiger Nr. 267) und vom 15. November 1919 (RGBl. S. 1891).	Spruchkommission (nach Vorprüfung durch Interessenvertretung).	Beschwerdespruchkommission.	Reichswirtschaftsgericht.
2. Richtlinien für die Gewährung von Vorschüssen, Beihilfen und Unterstützungen für Schäden in den deutschen Schutzgebieten aus Anlaß des Krieges, vom 15. Januar 1920 (RGBl. S. 61).	„	„	„
3. Richtlinien für die Gewährung von Vorschüssen, Beihilfen und Unterstützungen für Schäden Deutscher in Elsaß-Lothringen aus Anlaß des Krieges, vom 9. Januar 1920, abgeändert durch Verordnungen vom 6. und 17. Mai 1920 (Deutscher Reichsanzeiger Nr. 16, 91, 106).	Ausschuß zur Feststellung von Kriegsschäden im Reichsgebiete (vgl. unten B. I.).	Oberausschuß zur Feststellung von Kriegsschäden im Reichsgebiete.	Reichswirtschaftsgericht.
4. Richtlinien für die Gewährung von Beihilfen und Unterstützungen für Schäden, die deutschen Reichsangehörigen infolge der durch den Krieg bewirkten Abtretung preußischer Gebietsteile entstanden sind, vom 10. Juni 1920 (Zentralblatt für das Deutsche Reich S. 871).	„	„	„
B. Endgültige Entschädigungen.			
I. Aus Anlaß des Krieges.			
Gesetz über die Feststellung von Kriegsschäden im Reichsgebiete vom 3. Juli 1916 (RGBl. S. 675).	Ausschuß.	Oberausschuß.	Reichsausschuß.
II. Aus Anlaß des Waffenstillstands- oder Friedensvertrages.			
1. Verordnungen über die Rückgabe der in Belgien und Frankreich weggenommenen Betriebseinrichtungen, vom 1. und 19. Februar 1919, 28. März 1919, 5. Mai 1919 und 14. November 1919 (RGBl. S. 143, 199, 349, 449, 1884), vom 3. Januar 1920 (RGBl. S. 15).	Preisvereinbarung zwischen Reichsrückliefe-rungskommission und Beteiligten; wenn keine Einigung erfolgt, endgültige Entscheidung durch Reichswirtschaftsgericht.		

Zuständigkeit	Entscheidende Behörden		
	1. Instanz	2. Instanz	3. Instanz
2. Gesetz über die Vergütung von Leistungen für die feindlichen Heere im besetzten Reichsgebiet und über die vereinfachte Abschätzung von Kriegsleistungen für das deutsche Heer, vom 2. März 1919 (RGBl. S. 353), geändert durch Gesetz vom 27. März 1920 (RGBl. S. 353) und Bekanntmachungen vom 22. April 1919 (RGBl. S. 405) und 26. Mai 1920 (RGBl. S. 1086).	Von den Landeszentralbehörden bestimmte Feststellungsbehörden.	Reichswirtschaftsgericht.	
3. Gesetz über Enteignungen und Entschädigungen aus Anlaß des Friedensvertrags usw., vom 31. August 1919 (RGBl. S. 1527).	Enteignungsbehörde oder andere vom zuständigen Reichsminister zu bezeichnende Stelle.	„	
In Ausführung dieses Gesetzes sind erlassen:			
a) Richtlinien für die Festsetzung von Entschädigungen aus Anlaß der Durchführung der Bestimmungen des Friedensvertrags (Liquidationsrichtlinien) vom 26. Mai 1920 (RGBl. S. 1101),	Verfahrungsvorschriften noch nicht erlassen.	„	
b) sowie Richtlinien (Abrüstungs-Entschädigungsrichtlinien) vom 27. Mai 1920 (RGBl. S. 1111)			
nebst Verordnung, betreffend die Regelung des Verfahrens vom 11. Mai 1920 (RGBl. S. 970).	Von den Landeszentralbehörden zu bestimmende Entschädigungsbehörden.	„	
Bekanntmachung vom 5. August 1920 (RGBl. S. 1551) betreffend Entschädigung für Rückgabe von deutscherseits in den besetzten Gebieten beschlagnahmten und alsdann verkauften Tieren auf Grund des Artikels 238 des Friedensvertrags. (Siehe unter 4.)	Von den Landeszentralbehörden zu bestimmende Behörden.	„	
Verordnung über die Bestimmung von Enteignungsbehörden und über die Regelung des Verfahrens zur Feststellung der Entschädigungen für die auf Grund des Artikels 297 f des Friedensvertrags zu enteignenden Gegenstände vom 31. Juli 1920 (RGBl. S. 1489).	„	„	

Zuständigkeit	Entscheidende Behörden		
	1. Instanz	2. Instanz	3. Instanz
4 Ausführungsgesetz zum Friedensvertrage vom 31. August 1919 (RGBl. S. 1530, Abschnitt II).	Anforderungsbehörde oder eine andere vom zuständigen Reichsminister zu bezeichnende Stelle.	Reichswirtschaftsgericht.	
Zur Ausführung dieses Gesetzes ist bis jetzt erlassen:			
Bekanntmachung über die Anforderung von Tieren zur Erfüllung des Friedensvertrags vom 2. Dezember 1919 (RGBl. S. 1938).	Die Landesbehörden können an Stelle der Enteignungsbehörden andere Stellen mit der Festsetzung der Entschädigung beauftragen.	„	

Zu Seite 217, Zeile 2:

Der hessische Staatsgerichtshof ist nach dem Landtagswahlgesetz vom 15. April 1921 und dem Gesetz über Volksbegehren und Volksabstimmung vom gleichen Tage auch berufen zur Entscheidung über die Anfechtung von Wahlen zum Landtag und die Anfechtung von Volksabstimmungen.

Zu Seite 246, zweiter Absatz:

Diese Bestimmung der Reichsverfassung, Art. 128, 2, ist nicht nur eine Richtlinie für die künftige Gesetzgebung, sondern eine maßgebende Norm, zwingendes Recht, das bereits jetzt alle reichs- oder landesrechtlichen Ausnahmebestimmungen unwirksam macht. In diesem Sinne ist die bisher strittige Frage für die Praxis durch eine Entscheidung des Reichsgerichts vom 12. Mai 1921 in Sachen des Art. 151, 1 des bayrischen Volksschulgesetzes vom 14. August 1919, welches das Dienstverhältnis der Volksschullehrerinnen mit der Eheschließung als erloschen erklärte, gelöst; das Reichsgericht erklärte diese bayrische Gesetzesbestimmung für ungültig.

Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919.

Abgedruckt in der Fassung, die sich aus den Gesetzen vom 11. August 1919 (RGBl. S. 1383), vom 6. August 1920 (RGBl. S. 1565 u. 1566), vom 30. November 1920 (RGBl. S. 1987) und vom 4. April 1921 (RGBl. S. 440) ergibt.

Das Deutsche Volk, einig in seinen Stämmen und von dem Willen beseelt, sein Reich in Freiheit und Gerechtigkeit zu erneuen und zu festigen, dem inneren und dem äußeren Frieden zu dienen und den gesellschaftlichen Fortschritt zu fördern, hat sich diese Verfassung gegeben.

Erster Hauptteil

Aufbau und Aufgaben des Reichs

Erster Abschnitt

Reich und Länder

Artikel 1

Das Deutsche Reich ist eine Republik.
Die Staatsgewalt geht vom Volke aus.

Artikel 2

Das Reichsgebiet besteht aus den Gebieten der deutschen Länder. Andere Gebiete können durch Reichsgesetz in das Reich aufgenommen werden, wenn es ihre Bevölkerung kraft des Selbstbestimmungsrechts begehrt.

Artikel 3

Die Reichsfarben sind schwarz-rot-gold. Die Handelsflagge ist schwarz-weiß-rot mit den Reichsfarben in der oberen inneren Ecke.

Artikel 4

Die allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts gelten als bindende Bestandteile des deutschen Reichsrechts.

Artikel 5

Die Staatsgewalt wird in Reichsangelegenheiten durch die Organe des Reichs auf Grund der Reichsverfassung, in Landesangelegenheiten durch die Organe der Länder auf Grund der Landesverfassungen ausgeübt.

Artikel 6

Das Reich hat die ausschließliche Gesetzgebung über:

1. die Beziehungen zum Ausland;
2. das Kolonialwesen;
3. die Staatsangehörigkeit, die Freizügigkeit, die Ein- und Auswanderung und die Auslieferung;
4. die Wehrverfassung;
5. das Münzwesen;
6. das Zollwesen sowie die Einheit des Zoll- und Handelsgebiets und die Freizügigkeit des Warenverkehrs;
7. das Post- und Telegraphenwesen einschließlich des Fernsprechwesens.

Artikel 7

Das Reich hat die Gesetzgebung über:

1. das bürgerliche Recht;
2. das Strafrecht;
3. das gerichtliche Verfahren einschließlich des Strafvollzugs sowie die Amtshilfe zwischen Behörden;
4. das Paßwesen und die Fremdenpolizei;
5. das Armenwesen und die Wandererfürsorge;
6. das Presse-, Vereins- und Versammlungswesen;
7. die Bevölkerungspolitik, die Mutterschafts-, Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge;
8. das Gesundheitswesen, das Veterinärwesen und den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge;
9. das Arbeitsrecht, die Versicherung und den Schutz der Arbeiter und Angestellten sowie den Arbeitsnachweis;
10. die Einrichtung beruflicher Vertretungen für das Reichsgebiet;
11. die Fürsorge für die Kriegsteilnehmer und ihre Hinterbliebenen;
12. das Enteignungsrecht;
13. die Vergesellschaftung von Naturschätzen und wirtschaftlichen Unternehmungen sowie die Erzeugung, Herstellung, Verteilung und Preisgestaltung wirtschaftlicher Güter für die Gemeinwirtschaft;
14. den Handel, das Maß- und Gewichtswesen, die Ausgabe von Papiergeld, das Bankwesen sowie das Börsenwesen;
15. den Verkehr mit Nahrungs- und Genußmitteln sowie mit Gegenständen des täglichen Bedarfs;
16. das Gewerbe und den Bergbau;
17. das Versicherungswesen;
18. die Seeschiffahrt, die Hochsee- und die Küstenfischerei;
19. die Eisenbahnen, die Binnenschiffahrt, den Verkehr mit Kraftfahrzeugen zu Lande, zu Wasser und in der Luft, sowie den Bau von Landstraßen, soweit es sich um den allgemeinen Verkehr und die Landesverteidigung handelt;
20. das Theater- und Lichtspielwesen.

Artikel 8

Das Reich hat ferner die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden. Nimmt das Reich Abgaben oder sonstige Einnahmen in Anspruch, die bisher den Ländern zustanden, so hat es auf die Erhaltung der Lebensfähigkeit der Länder Rücksicht zu nehmen.

Artikel 9

Soweit ein Bedürfnis für den Erlaß einheitlicher Vorschriften vorhanden ist, hat das Reich die Gesetzgebung über:

1. die Wohlfahrtspflege;
2. den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.

Artikel 10

Das Reich kann im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufstellen für:

1. die Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften;
2. das Schulwesen einschließlich des Hochschulwesens und das wissenschaftliche Büchereiwesen;
3. das Recht der Beamten aller öffentlichen Körperschaften;
4. das Bodenrecht, die Bodenverteilung, das Ansiedlungs- und Heimstättenwesen, die Bindung des Grundbesitzes, das Wohnungswesen und die Bevölkerungsverteilung;
5. das Bestattungswesen.

Artikel 11

Das Reich kann im Wege der Gesetzgebung Grundsätze über die Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben aufstellen, soweit sie erforderlich sind, um

1. Schädigungen der Einnahmen oder der Handelsbeziehungen des Reichs,
2. Doppelbesteuerungen,
3. übermäßige oder verkehrshindernde Belastung der Benutzung öffentlicher Verkehrswege und Einrichtungen mit Gebühren,
4. steuerliche Benachteiligungen eingeführter Waren gegenüber den eigenen Erzeugnissen im Verkehr zwischen den einzelnen Ländern und Landesteilen oder
5. Ausfuhrprämien

auszuschließen oder wichtige Gesellschaftsinteressen zu wahren.

Artikel 12

Solange und soweit das Reich von seinem Gesetzgebungsrechte keinen Gebrauch macht, behalten die Länder das Recht der Gesetzgebung. Dies gilt nicht für die ausschließliche Gesetzgebung des Reichs.

Gegen Landesgesetze, die sich auf Gegenstände des Artikel 7 Ziffer 13 beziehen, steht der Reichsregierung, sofern dadurch das Wohl der Gesamtheit im Reiche berührt wird, ein Einspruchsrecht zu.

Artikel 13

Reichsrecht bricht Landrecht.

Bestehen Zweifel oder Meinungsverschiedenheiten darüber, ob eine landesrechtliche Vorschrift mit dem Reichsrecht vereinbar ist, so kann die zuständige Reichs- oder Landeszentralbehörde nach näherer Vorschrift eines Reichsgesetzes die Entscheidung eines obersten Gerichtshofs des Reichs anrufen.

Artikel 14

Die Reichsgesetze werden durch die Landesbehörden ausgeführt, soweit nicht die Reichsgesetze etwas anderes bestimmen.

Artikel 15

Die Reichsregierung übt die Aufsicht in den Angelegenheiten aus, in denen dem Reiche das Recht der Gesetzgebung zusteht.

Soweit die Reichsgesetze von den Landesbehörden auszuführen sind, kann die Rei chsregierung allgemeine Anweisungen erlassen. Sie ist ermächtigt, zur Überwachung der Ausführung der Reichsgesetze zu den Landeszentralbehörden und mit ihrer Zustimmung zu den unteren Behörden Beauftragte zu entsenden.

Die Landesregierungen sind verpflichtet, auf Ersuchen der Reichsregierung Mängel, die bei der Ausführung der Reichsgesetze hervorgetreten sind, zu beseitigen. Bei Meinungsverschiedenheiten kann sowohl die Reichsregierung als die Landesregierung die Entscheidung des Staatsgerichtshofs anrufen, falls nicht durch Reichsgesetz ein anderes Gericht bestimmt ist.

Artikel 16

Die mit der unmittelbaren Reichsverwaltung in den Ländern betrauten Beamten sollen in der Regel Landesangehörige sein. Die Beamten, Angestellten und Arbeiter der Reichsverwaltung sind auf ihren Wunsch in ihren Heimatgebieten zu verwenden, soweit dies möglich ist und nicht Rücksichten auf ihre Ausbildung oder Erfordernisse des Dienstes entgegenstehen.

Artikel 17

Jedes Land muß eine freistaatliche Verfassung haben. Die Volksvertretung muß in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von allen reichsdeutschen Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden. Die Landesregierung bedarf des Vertrauens der Volksvertretung.

Die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung gelten auch für die Gemeindewahlen. Jedoch kann durch Landesgesetz die Wahlberechtigung von der Dauer des Aufenthalts in der Gemeinde bis zu einem Jahre abhängig gemacht werden.

Artikel 18

Die Gliederung des Reichs in Länder soll unter möglichster Berücksichtigung des Willens der beteiligten Bevölkerung der wirtschaftlichen und kulturellen Höchstleistung des Volkes dienen. Die Änderung des Gebiets von Ländern und die Neubildung von Ländern innerhalb des Reichs erfolgen durch verfassungsänderndes Reichsgesetz.

Stimmen die unmittelbar beteiligten Länder zu, so bedarf es nur eines einfachen Reichsgesetzes.

Ein einfaches Reichsgesetz genügt ferner, wenn eines der beteiligten Länder nicht zustimmt, die Gebietsänderung oder Neubildung aber durch den Willen der Bevölkerung gefordert wird und ein überwiegendes Reichsinteresse sie erheischt.

Der Wille der Bevölkerung ist durch Abstimmung festzustellen. Die Reichsregierung ordnet die Abstimmung an, wenn ein Drittel der zum Reichstag wahlberechtigten Einwohner des abzutrennenden Gebiets es verlangt.

Zum Beschluß einer Gebietsänderung oder Neubildung sind drei Fünftel der abgegebenen Stimmen, mindestens aber die Stimmenmehrheit der Wahlberechtigten erforderlich. Auch wenn es sich nur um Abtrennung eines Teiles eines preußischen Regierungsbezirkes, eines bayerischen Kreises oder in anderen Ländern eines entsprechenden Verwaltungsbezirkes handelt, ist der Wille der Bevölkerung des ganzen in Betracht kommenden Bezirkes festzustellen. Wenn ein räumlicher Zusammenhang des abzutrennenden Gebiets mit dem Gesamtbezirke nicht besteht, kann auf Grund eines besonderen Reichsgesetzes der Wille der Bevölkerung des abzutrennenden Gebiets als ausreichend erklärt werden.

Nach Feststellung der Zustimmung der Bevölkerung hat die Reichsregierung dem Reichstag ein entsprechendes Gesetz zur Beschlußfassung vorzulegen.

Entsteht bei der Vereinigung oder Abtrennung Streit über die Vermögensauseinandersetzung, so entscheidet hierüber auf Antrag einer Partei der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich.

Artikel 19

Über Verfassungsstreitigkeiten innerhalb eines Landes, in dem kein Gericht zu ihrer Erledigung besteht, sowie über Streitigkeiten nichtprivatrechtlicher Art zwischen verschiedenen Ländern oder zwischen dem Reiche und einem Lande entscheidet auf Antrag eines der streitenden Teile der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, soweit nicht ein anderer Gerichtshof des Reichs zuständig ist.

Der Reichspräsident vollstreckt das Urteil des Staatsgerichtshofs.

Zweiter Abschnitt

Der Reichstag

Artikel 20

Der Reichstag besteht aus den Abgeordneten des deutschen Volkes.

Artikel 21

Die Abgeordneten sind Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden.

Artikel 22

Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer und geheimer Wahl von den über zwanzig Jahre alten Männern und Frauen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Der Wahltag muß ein Sonntag oder öffentlicher Ruhetag sein.

Das Nähere bestimmt das Reichswahlgesetz.

Artikel 23

Der Reichstag wird auf vier Jahre gewählt. Spätestens am sechzigsten Tage nach ihrem Ablauf muß die Neuwahl stattfinden.

Der Reichstag tritt zum ersten Male spätestens am dreißigsten Tage nach der Wahl zusammen.

Artikel 24

Der Reichstag tritt in jedem Jahre am ersten Mittwoch des November am Sitze der Reichsregierung zusammen. Der Präsident des Reichstags muß ihn früher berufen, wenn es der Reichspräsident oder mindestens ein Drittel der Reichstagsmitglieder verlangt.

Der Reichstag bestimmt den Schluß der Tagung und den Tag des Wiederzusammentritts.

Artikel 25

Der Reichspräsident kann den Reichstag auflösen, jedoch nur einmal aus dem gleichen Anlaß.

Die Neuwahl findet spätestens am sechzigsten Tage nach der Auflösung statt.

Artikel 26

Der Reichstag wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und seine Schriftführer. Er gibt sich seine Geschäftsordnung.

Artikel 27

Zwischen zwei Tagungen oder Wahlperioden führen Präsident und Stellvertreter der letzten Tagung ihre Geschäfte fort.

Artikel 28

Der Präsident übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Reichstagsgebäude aus. Ihm untersteht die Hausverwaltung; er verfügt über die Einnahmen und Ausgaben des Hauses nach Maßgabe des Reichshaushalts und vertritt das Reich in allen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten seiner Verwaltung.

Artikel 29

Der Reichstag verhandelt öffentlich. Auf Antrag von fünfzig Mitgliedern kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden.

Artikel 30

Wahrheitsgetreue Berichte über die Verhandlungen in den öffentlichen Sitzungen des Reichstags, eines Landtags oder ihrer Ausschüsse bleiben von jeder Verantwortlichkeit frei.

Artikel 31

Bei dem Reichstag wird ein Wahlprüfungsgericht gebildet. Es entscheidet auch über die Frage, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft verloren hat.

Das Wahlprüfungsgericht besteht aus Mitgliedern des Reichstags, die dieser für die Wahlperiode wählt, und aus Mitgliedern des Reichsverwaltungsgerichts, die der Reichspräsident auf Vorschlag des Präsidiums dieses Gerichts bestellt.

Das Wahlprüfungsgericht erkennt auf Grund öffentlicher mündlicher Verhandlung durch drei Mitglieder des Reichstags und zwei richterliche Mitglieder.

Außerhalb der Verhandlungen vor dem Wahlprüfungsgerichte wird das Verfahren von einem Reichsbeauftragten geführt, den der Reichspräsident ernennt. Im übrigen wird das Verfahren von dem Wahlprüfungsgerichte geregelt.

Artikel 32

Zu einem Beschlusse des Reichstags ist einfache Stimmenmehrheit erforderlich, sofern die Verfassung kein anderes Stimmenverhältnis vorschreibt. Für die vom Reichstag vorzunehmenden Wahlen kann die Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen.

Die Beschlußfähigkeit wird durch die Geschäftsordnung geregelt.

Artikel 33

Der Reichstag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit des Reichskanzlers und jedes Reichsministers verlangen.

Der Reichskanzler, die Reichsminister und die von ihnen bestellten Beauftragten haben zu den Sitzungen des Reichstags und seiner Ausschüsse Zutritt. Die Länder

sind berechtigt, in diese Sitzungen Bevollmächtigte zu entsenden, die den Standpunkt ihrer Regierung zu dem Gegenstande der Verhandlung darlegen.

Auf ihr Verlangen müssen die Regierungsvertreter während der Beratung, die Vertreter der Reichsregierung auch außerhalb der Tagesordnung gehört werden.

Sie unterstehen der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden.

Artikel 34

Der Reichstag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Die Öffentlichkeit kann vom Untersuchungsausschuß mit Zweidrittelmehrheit ausgeschlossen werden. Die Geschäftsordnung regelt das Verfahren des Ausschusses und bestimmt die Zahl seiner Mitglieder.

Die Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebungen Folge zu leisten; die Akten der Behörden sind ihnen auf Verlangen vorzulegen.

Auf die Erhebungen der Ausschüsse und der von ihnen ersuchten Behörden finden die Vorschriften der Strafprozeßordnung sinngemäße Anwendung, doch bleibt das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis unberührt.

Artikel 35

Der Reichstag bestellt einen ständigen Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten, der auch außerhalb der Tagung des Reichstags und nach der Beendigung der Wahlperiode oder der Auflösung des Reichstags bis zum Zusammentritte des neuen Reichstags tätig werden kann. Die Sitzungen dieses Ausschusses sind nicht öffentlich, wenn nicht der Ausschuß mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit beschließt.

Der Reichstag bestellt ferner zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber der Reichsregierung für die Zeit außerhalb der Tagung und nach Beendigung einer Wahlperiode einen ständigen Ausschuß.

Diese Ausschüsse haben die Rechte von Untersuchungsausschüssen.

Artikel 36

Kein Mitglied des Reichstags oder eines Landtags darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Berufs getanen Äußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.

Artikel 37

Kein Mitglied des Reichstags oder eines Landtags kann ohne Genehmigung des Hauses, dem der Abgeordnete angehört, während der Sitzungsperiode wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß das Mitglied bei Ausübung der Tat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen ist.

Die gleiche Genehmigung ist bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit erforderlich, die die Ausübung des Abgeordnetenberufs beeinträchtigt.

Jedes Strafverfahren gegen ein Mitglied des Reichstags oder eines Landtags und jede Haft oder sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit wird auf Verlangen des Hauses, dem der Abgeordnete angehört, für die Dauer der Sitzungsperiode aufgehoben.

Artikel 38

Die Mitglieder des Reichstags und der Landtage sind berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordneten Tatsachen anvertrauen, oder denen sie in Ausübung ihres Abgeordnetenberufs solche anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst das Zeugnis zu verweigern. Auch in Beziehung auf Beschlagnahme von Schriftstücken stehen sie den Personen gleich, die ein gesetzliches Zeugnisverweigerungsrecht haben.

Eine Durchsuchung oder Beschlagnahme darf in den Räumen des Reichstags oder eines Landtags nur mit Zustimmung des Präsidenten vorgenommen werden.

Artikel 39

Beamte und Angehörige der Wehrmacht bedürfen zur Ausübung ihres Amtes als Mitglieder des Reichstags oder eines Landtags keines Urlaubs.

Bewerben sie sich um einen Sitz in diesen Körperschaften, so ist ihnen der zur Vorbereitung ihrer Wahl erforderliche Urlaub zu gewähren.

Artikel 40

Die Mitglieder des Reichstags erhalten das Recht zur freien Fahrt auf allen deutschen Eisenbahnen sowie Entschädigung nach Maßgabe eines Reichsgesetzes.

Dritter Abschnitt

Der Reichspräsident und die Reichsregierung

Artikel 41

Der Reichspräsident wird vom ganzen deutschen Volke gewählt.

Wählbar ist jeder Deutsche, der das fünfunddreißigste Lebensjahr vollendet hat.

Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz.

Artikel 42

Der Reichspräsident leistet bei der Übernahme seines Amtes vor dem Reichstag folgenden Eid:

> Ich schwöre, daß ich meine Kraft dem Wohle des deutschen Volkes widmen, seinen Nutzen mehren, Schaden von ihm wenden, die Verfassung und die Gesetze des Reichs wahren, meine Pflichten gewissenhaft erfüllen und Gerechtigkeit gegen jedermann üben werde.

Die Beifügung einer religiösen Beteuerung ist zulässig.

Artikel 43

Das Amt des Reichspräsidenten dauert sieben Jahre. Wiederwahl ist zulässig.

Vor Ablauf der Frist kann der Reichspräsident auf Antrag des Reichstags durch Volksabstimmung abgesetzt werden. Der Beschluß des Reichstags erfordert Zweidrittelmehrheit. Durch den Beschluß ist der Reichspräsident an der ferneren Ausübung des Amtes verhindert. Die Ablehnung der Absetzung durch die Volksabstimmung gilt als neue Wahl und hat die Auflösung des Reichstags zur Folge.

Der Reichspräsident kann ohne Zustimmung des Reichstags nicht strafrechtlich verfolgt werden.

Artikel 44

Der Reichspräsident kann nicht zugleich Mitglied des Reichstags sein.

Artikel 45

Der Reichspräsident vertritt das Reich völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Reichs Bündnisse und andere Verträge mit auswärtigen Mächten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten.

Kriegserklärung und Friedensschluß erfolgen durch Reichsgesetz.

Bündnisse und Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung des Reichstags.

Artikel 46

Der Reichspräsident ernennt und entläßt die Reichsbeamten und die Offiziere, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist. Er kann das Ernennungs- und Entlassungsrecht durch andere Behörden ausüben lassen.

Artikel 47

Der Reichspräsident hat den Oberbefehl über die gesamte Wehrmacht des Reichs.

Artikel 48

Wenn ein Land die ihm nach der Reichsverfassung oder den Reichsgesetzen obliegenden Pflichten nicht erfüllt, kann der Reichspräsident es dazu mit Hilfe der bewaffneten Macht anhalten.

Der Reichspräsident kann, wenn im Deutschen Reiche die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gestört oder gefährdet wird, die zur Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nötigen Maßnahmen treffen, erforderlichenfalls mit Hilfe der bewaffneten Macht einschreiten. Zu diesem Zwecke darf er vorübergehend die in den Artikeln 114, 115, 117, 118, 123, 124 und 153 festgesetzten Grundrechte ganz oder zum Teil außer Kraft setzen.

Von allen gemäß Abs. 1 oder Abs. 2 dieses Artikels getroffenen Maßnahmen hat der Reichspräsident unverzüglich dem Reichstag Kenntnis zu geben. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichstags außer Kraft zu setzen.

Bei Gefahr im Verzuge kann die Landesregierung für ihr Gebiet einstweilige Maßnahmen der in Abs. 2 bezeichneten Art treffen. Die Maßnahmen sind auf Verlangen des Reichspräsidenten oder des Reichstags außer Kraft zu setzen.

Das Nähere bestimmt ein Reichsgesetz.

Artikel 49

Der Reichspräsident übt für das Reich das Begnadigungsrecht aus.

Reichsamnestien bedürfen eines Reichsgesetzes.

Artikel 50

Alle Anordnungen und Verfügungen des Reichspräsidenten, auch solche auf dem Gebiete der Wehrmacht, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Reichskanzler oder den zuständigen Reichsminister. Durch die Gegenzeichnung wird die Verantwortung übernommen.

Artikel 51

Der Reichspräsident wird im Falle seiner Verhinderung zunächst durch den Reichskanzler vertreten. Dauert die Verhinderung voraussichtlich längere Zeit, so ist die Vertretung durch ein Reichsgesetz zu regeln.

Das gleiche gilt für den Fall einer vorzeitigen Erledigung der Präsidentschaft bis zur Durchführung der neuen Wahl.

Artikel 52

Die Reichsregierung besteht aus dem Reichskanzler und den Reichsministern.

Artikel 53

Der Reichskanzler und auf seinen Vorschlag die Reichsminister werden vom Reichspräsidenten ernannt und entlassen.

Artikel 54

Der Reichskanzler und die Reichsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Reichstags. Jeder von ihnen muß zurücktreten, wenn ihm der Reichstag durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entzieht.

Artikel 55

Der Reichskanzler führt den Vorsitz in der Reichsregierung und leitet ihre Geschäfte nach einer Geschäftsordnung, die von der Reichsregierung beschlossen und vom Reichspräsidenten genehmigt wird.

Artikel 56

Der Reichskanzler bestimmt die Richtlinien der Politik und trägt dafür gegenüber dem Reichstag die Verantwortung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Reichsminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Reichstag.

Artikel 57

Die Reichsminister haben der Reichsregierung alle Gesetzentwürfe, ferner Angelegenheiten, für welche Verfassung oder Gesetz dieses vorschreiben, sowie Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Reichsminister berühren, zur Beratung und Beschlußfassung zu unterbreiten.

Artikel 58

Die Reichsregierung faßt ihre Beschlüsse mit Stimmenmehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden.

Artikel 59

Der Reichstag ist berechtigt, den Reichspräsidenten, den Reichskanzler und die Reichsminister vor dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich anzuklagen, daß sie schuldhafterweise die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz verletzt haben. Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens hundert Mitgliedern des Reichstags unterzeichnet sein und bedarf der Zustimmung der für Verfassungsänderungen vorgeschriebenen Mehrheit. Das Nähere regelt das Reichsgesetz über den Staatsgerichtshof.

Vierter Abschnitt

Der Reichsrat

Artikel 60

Zur Vertretung der deutschen Länder bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Reichs wird ein Reichsrat gebildet.

Artikel 61

Im Reichsrat hat jedes Land mindestens eine Stimme. Bei den größeren Ländern entfällt auf 700000 Einwohner eine Stimme. Ein Überschuß von mindestens 350000 Einwohnern wird 700000 gleichgerechnet. Kein Land darf durch mehr als zwei Fünftel aller Stimmen vertreten sein.*)

[Deutschösterreich erhält nach seinem Anschluß an das Deutsche Reich das Recht der Teilnahme am Reichsrat mit der seiner Bevölkerung entsprechenden Stimmenzahl. Bis dahin haben die Vertreter Deutschösterreichs beratende Stimme.]**)

Die Stimmenzahl wird durch den Reichsrat nach jeder allgemeinen Volkszählung neu festgesetzt.

Artikel 62

In den Ausschüssen, die der Reichsrat aus seiner Mitte bildet, führt kein Land mehr als eine Stimme.

Artikel 63

Die Länder werden im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten. Jedoch wird die Hälfte der preußischen Stimmen nach Maßgabe eines Landesgesetzes von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellt.

Die Länder sind berechtigt, so viele Vertreter in den Reichsrat zu entsenden, wie sie Stimmen führen.

---

*) Abs. 1 des Artikel 61 hat durch verfassungsänderndes Gesetz vom 24. März 1921 (RGBl. S. 440) die oben wiedergegebene Fassung erhalten; ursprünglich lauteten der zweite und der dritte Satz in Abs. 1: „Bei den größeren Ländern entfällt auf eine Million Einwohner eine Stimme. Ein Überschuß, der mindestens der Einwohnerzahl des kleinsten Landes gleichkommt, wird einer vollen Million gleichgerechnet."

**) Abs. 2 des Artikel 61 ist durch Notenwechsel zwischen dem Deutschen Reiche und der Entente vom 2. und 11. September 1919 mit Zustimmung der Nationalversammlung für kraftlos erklärt worden.

Artikel 64

Die Reichsregierung muß den Reichsrat auf Verlangen von einem Drittel seiner Mitglieder einberufen.

Artikel 65

Den Vorsitz im Reichsrat und in seinen Ausschüssen führt ein Mitglied der Reichsregierung. Die Mitglieder der Reichsregierung haben das Recht und auf Verlangen die Pflicht, an den Verhandlungen des Reichsrats und seiner Ausschüsse teilzunehmen. Sie müssen während der Beratung auf Verlangen jederzeit gehört werden.

Artikel 66

Die Reichsregierung sowie jedes Mitglied des Reichsrats sind befugt, im Reichsrat Anträge zu stellen.

Der Reichsrat regelt seinen Geschäftsgang durch eine Geschäftsordnung.

Die Vollsitzungen des Reichsrats sind öffentlich. Nach Maßgabe der Geschäftsordnung kann die Öffentlichkeit für einzelne Beratungsgegenstände ausgeschlossen werden.

Bei der Abstimmung entscheidet die einfache Mehrheit der Abstimmenden.

Artikel 67

Der Reichsrat ist von den Reichsministerien über die Führung der Reichsgeschäfte auf dem Laufenden zu halten. Zu Beratungen über wichtige Gegenstände sollen von den Reichsministerien die zuständigen Ausschüsse des Reichsrats zugezogen werden.

Fünfter Abschnitt

Die Reichsgesetzgebung

Artikel 68

Die Gesetzesvorlagen werden von der Reichsregierung oder aus der Mitte des Reichstags eingebracht.

Die Reichsgesetze werden vom Reichstag beschlossen.

Artikel 69

Die Einbringung von Gesetzesvorlagen der Reichsregierung bedarf der Zustimmung des Reichsrats. Kommt eine Übereinstimmung zwischen der Reichsregierung und dem Reichsrat nicht zustande, so kann die Reichsregierung die Vorlage gleichwohl einbringen, hat aber hierbei die abweichende Auffassung des Reichsrats darzulegen.

Beschließt der Reichsrat eine Gesetzesvorlage, welcher die Reichsregierung nicht zustimmt, so hat diese die Vorlage unter Darlegung ihres Standpunkts beim Reichstag einzubringen.

Artikel 70

Der Reichspräsident hat die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze auszufertigen und binnen Monatsfrist im Reichs-Gesetzblatt zu verkünden.

Artikel 71

Reichsgesetze treten, soweit sie nichts anderes bestimmen, mit dem vierzehnten Tage nach Ablauf des Tages in Kraft, an dem das Reichs-Gesetzblatt in der Reichshauptstadt ausgegeben worden ist.

Artikel 72

Die Verkündung eines Reichsgesetzes ist um zwei Monate auszusetzen, wenn es ein Drittel des Reichstags verlangt. Gesetze, die der Reichstag und der Reichsrat für dringlich erklären, kann der Reichspräsident ungeachtet dieses Verlangens verkünden.

Artikel 73

Ein vom Reichstag beschlossenes Gesetz ist vor seiner Verkündung zum Volksentscheid zu bringen, wenn der Reichspräsident binnen eines Monats es bestimmt.

Ein Gesetz, dessen Verkündung auf Antrag von mindestens einem Drittel des

Reichstags ausgesetzt ist, ist dem Volksentscheid zu unterbreiten, wenn ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten es beantragt.

Ein Volksentscheid ist ferner herbeizuführen, wenn ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfs stellt. Dem Volksbegehren muß ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Er ist von der Regierung unter Darlegung ihrer Stellungnahme dem Reichstag zu unterbreiten. Der Volksentscheid findet nicht statt, wenn der begehrte Gesetzentwurf im Reichstag unverändert angenommen worden ist.

Über den Haushaltsplan, über Abgabengesetze und Besoldungsordnungen kann nur der Reichspräsident einen Volksentscheid veranlassen.

Das Verfahren beim Volksentscheid und beim Volksbegehren regelt ein Reichsgesetz.

Artikel 74

Gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze steht dem Reichsrat der Einspruch zu.

Der Einspruch muß innerhalb zweier Wochen nach der Schlußabstimmung im Reichstag bei der Reichsregierung eingebracht und spätestens binnen zwei weiteren Wochen mit Gründen versehen werden.

Im Falle des Einspruchs wird das Gesetz dem Reichstag zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt. Kommt hierbei keine Übereinstimmung zwischen Reichstag und Reichsrat zustande, so kann der Reichspräsident binnen drei Monaten über den Gegenstand der Meinungsverschiedenheit einen Volksentscheid anordnen. Macht der Präsident von diesem Rechte keinen Gebrauch, so gilt das Gesetz als nicht zustande gekommen. Hat der Reichstag mit Zweidrittelmehrheit entgegen dem Einspruch des Reichsrats beschlossen, so hat der Präsident das Gesetz binnen drei Monaten in der vom Reichstag beschlossenen Fassung zu verkünden oder einen Volksentscheid anzuordnen.

Artikel 75

Durch den Volksentscheid kann ein Beschluß des Reichstags nur dann außer Kraft gesetzt werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt.

Artikel 76

Die Verfassung kann im Wege der Gesetzgebung geändert werden. Jedoch kommen Beschlüsse des Reichstags auf Abänderung der Verfassung nur zustande, wenn zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und wenigstens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen. Auch Beschlüsse des Reichsrats auf Abänderung der Verfassung bedürfen einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Soll auf Volksbegehren durch Volksentscheid eine Verfassungsänderung beschlossen werden, so ist die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich.

Hat der Reichstag entgegen dem Einspruch des Reichsrats eine Verfassungsänderung beschlossen, so darf der Reichspräsident dieses Gesetz nicht verkünden, wenn der Reichsrat binnen zwei Wochen den Volksentscheid verlangt.

Artikel 77

Die zur Ausführung der Reichsgesetze erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften erläßt, soweit die Gesetze nichts anderes bestimmen, die Reichsregierung. Sie bedarf dazu der Zustimmung des Reichsrats, wenn die Ausführung der Reichsgesetze den Landesbehörden zusteht.

Sechster Abschnitt

Die Reichsverwaltung

Artikel 78

Die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten ist ausschließlich Sache des Reichs.

In Angelegenheiten, deren Regelung der Landesgesetzgebung zusteht, können die Länder mit auswärtigen Staaten Verträge schließen; die Verträge bedürfen der Zustimmung des Reichs.

Vereinbarungen mit fremden Staaten über Veränderung der Reichsgrenzen werden nach Zustimmung des beteiligten Landes durch das Reich abgeschlossen. Die Grenzveränderungen dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen, soweit es sich nicht um bloße Berichtigung der Grenzen unbewohnter Gebietsteile handelt.

Um die Vertretung der Interessen zu gewährleisten, die sich für einzelne Länder aus ihren besonderen wirtschaftlichen Beziehungen oder ihrer benachbarten Lage zu auswärtigen Staaten ergeben, trifft das Reich im Einvernehmen mit den beteiligten Ländern die erforderlichen Einrichtungen und Maßnahmen.

Artikel 79

Die Verteidigung des Reichs ist Reichssache. Die Wehrverfassung des deutschen Volkes wird unter Berücksichtigung der besonderen landsmannschaftlichen Eigenarten durch ein Reichsgesetz einheitlich geregelt.

Artikel 80

Das Kolonialwesen ist ausschließlich Sache des Reichs.

Artikel 81

Alle deutschen Kauffahrteischiffe bilden eine einheitliche Handelsflotte.

Artikel 82

Deutschland bildet ein Zoll- und Handelsgebiet, umgeben von einer gemeinschaftlichen Zollgrenze.

Die Zollgrenze fällt mit der Grenze gegen das Ausland zusammen. An der See bildet das Gestade des Festlandes und der zum Reichsgebiet gehörigen Inseln die Zollgrenze. Für den Lauf der Zollgrenze an der See und an anderen Gewässern können Abweichungen bestimmt werden.

Fremde Staatsgebiete oder Gebietsteile können durch Staatsverträge oder Übereinkommen dem Zollgebiete angeschlossen werden.

Aus dem Zollgebiete können nach besonderem Erfordernis Teile ausgeschlossen werden. Für Freihäfen kann der Ausschluß nur durch ein verfassungsänderndes Gesetz aufgehoben werden.

Zollausschlüsse können durch Staatsverträge oder Übereinkommen einem fremden Zollgebiet angeschlossen werden.

Alle Erzeugnisse der Natur sowie des Gewerbe- und Kunstfleißes, die sich im freien Verkehr des Reichs befinden, dürfen über die Grenze der Länder und Gemeinden ein-, aus- oder durchgeführt werden. Ausnahmen sind auf Grund eines Reichsgesetzes zulässig.

Artikel 83

Die Zölle und Verbrauchssteuern werden durch Reichsbehörden verwaltet.

Bei der Verwaltung von Reichsabgaben durch Reichsbehörden sind Einrichtungen vorzusehen, die den Ländern die Wahrung besonderer Landesinteressen auf dem Gebiete der Landwirtschaft, des Handels, des Gewerbes und der Industrie ermöglichen.

Artikel 84

Das Reich trifft durch Gesetz die Vorschriften über:

1. die Einrichtung der Abgabenverwaltung der Länder, soweit es die einheitliche und gleichmäßige Durchführung der Reichsabgabengesetze erfordert;
2. die Einrichtung und Befugnisse der mit der Beaufsichtigung der Ausführung der Reichsabgabengesetze betrauten Behörden;
3. die Abrechnung mit den Ländern;
4. die Vergütung der Verwaltungskosten bei Ausführung der Reichsabgabengesetze.

Artikel 85

Alle Einnahmen und Ausgaben des Reichs müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und in den Haushaltsplan eingestellt werden.

Der Haushaltsplan wird vor Beginn des Rechnungsjahrs durch ein Gesetz festgestellt.

Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt; sie können in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden. Im übrigen sind Vorschriften im Reichshaushaltsgesetz unzulässig, die über das Rechnungsjahr hinausreichen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Reichs oder ihre Verwaltung beziehen.

Der Reichstag kann im Entwurfe des Haushaltsplans ohne Zustimmung des Reichsrats Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen.

Die Zustimmung des Reichsrats kann gemäß den Vorschriften des Artikel 74 ersetzt werden.

Artikel 86

Über die Verwendung aller Reichseinnahmen legt der Reichsfinanzminister in dem folgenden Rechnungsjahre zur Entlastung der Reichsregierung dem Reichsrat und dem Reichstag Rechnung. Die Rechnungsprüfung wird durch Reichsgesetz geregelt

Artikel 87

Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. Eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Reichs dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen.

Artikel 88

Das Post- und Telegraphenwesen samt dem Fernsprechwesen ist ausschließlich Sache des Reichs.

Die Postwertzeichen sind für das ganze Reich einheitlich.

Die Reichsregierung erläßt mit Zustimmung des Reichsrats die Verordnungen, welche Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Verkehrseinrichtungen festsetzen. Sie kann diese Befugnis mit Zustimmung des Reichsrats auf den Reichspostminister übertragen.

Zur beratenden Mitwirkung in Angelegenheiten des Post-, Telegraphen- und Fernsprechverkehrs und der Tarife errichtet die Reichsregierung mit Zustimmung des Reichsrats einen Beirat.

Verträge über den Verkehr mit dem Ausland schließt allein das Reich.

Artikel 89

Aufgabe des Reichs ist es, die dem allgemeinen Verkehre dienenden Eisenbahnen in sein Eigentum zu übernehmen und als einheitliche Verkehrsanstalt zu verwalten.

Die Rechte der Länder, Privateisenbahnen zu erwerben, sind auf Verlangen dem Reiche zu übertragen.

Artikel 90

Mit dem Übergang der Eisenbahnen übernimmt das Reich die Enteignungsbefugnis und die staatlichen Hoheitsrechte, die sich auf das Eisenbahnwesen beziehen. Über den Umfang dieser Rechte entscheidet im Streitfall der Staatsgerichtshof.

Artikel 91

Die Reichsregierung erläßt mit Zustimmung des Reichsrats die Verordnungen, die den Bau, den Betrieb und den Verkehr der Eisenbahnen regeln. Sie kann diese Befugnis mit Zustimmung des Reichsrats auf den zuständigen Reichsminister übertragen.

Artikel 92

Die Reichseisenbahnen sind, ungeachtet der Eingliederung ihres Haushalts und ihrer Rechnung in den allgemeinen Haushalt und die allgemeine Rechnung des Reichs, als ein selbständiges wirtschaftliches Unternehmen zu verwalten, das seine Ausgaben einschließlich Verzinsung und Tilgung der Eisenbahnschuld selbst zu bestreiten und eine Eisenbahnrücklage anzusammeln hat. Die Höhe der Tilgung und der Rücklage sowie die Verwendungszwecke der Rücklage sind durch besonderes Gesetz zu regeln.

Artikel 93

Zur beratenden Mitwirkung in Angelegenheiten des Eisenbahnverkehrs und der Tarife errichtet die Reichsregierung für die Reichseisenbahnen mit Zustimmung des Reichsrats Beiräte.

Artikel 94

Hat das Reich die dem allgemeinen Verkehre dienenden Eisenbahnen eines bestimmten Gebiets in seine Verwaltung übernommen, so können innerhalb dieses Gebiets neue, dem allgemeinen Verkehre dienende Eisenbahnen nur vom Reiche oder mit seiner Zustimmung gebaut werden. Berührt der Bau neuer oder die Veränderung bestehender Reichseisenbahnanlagen den Geschäftsbereich der Landespolizei, so hat die Reichseisenbahnverwaltung vor der Entscheidung die Landesbehörden anzuhören.

Wo das Reich die Eisenbahnen noch nicht in seine Verwaltung übernommen hat, kann es für den allgemeinen Verkehr oder die Landesverteidigung als notwendig erachtete Eisenbahnen kraft Reichsgesetzes auch gegen den Widerspruch der Länder, deren Gebiet durchschnitten wird, jedoch unbeschadet der Landeshoheitsrechte, für eigene Rechnung anlegen oder den Bau einem anderen zur Ausführung überlassen, nötigenfalls unter Verleihung des Enteignungsrechts.

Jede Eisenbahnverwaltung muß sich den Anschluß anderer Bahnen auf deren Kosten gefallen lassen.

Artikel 95

Eisenbahnen des allgemeinen Verkehrs, die nicht vom Reiche verwaltet werden, unterliegen der Beaufsichtigung durch das Reich.

Die der Reichsaufsicht unterliegenden Eisenbahnen sind nach den gleichen vom Reiche festgesetzten Grundsätzen anzulegen und auszurüsten. Sie sind in betriebssicherem Zustand zu erhalten und entsprechend den Anforderungen des Verkehrs auszubauen. Personen- und Güterverkehr sind in Übereinstimmung mit dem Bedürfnis zu bedienen und auszugestalten.

Bei der Beaufsichtigung des Tarifwesens ist auf gleichmäßige und niedrige Eisenbahntarife hinzuwirken.

Artikel 96

Alle Eisenbahnen, auch die nicht dem allgemeinen Verkehre dienenden, haben den Anforderungen des Reichs auf Benutzung der Eisenbahnen zum Zwecke der Landesverteidigung Folge zu leisten.

Artikel 97

Aufgabe des Reichs ist es, die dem allgemeinen Verkehre dienenden Wasserstraßen in sein Eigentum und seine Verwaltung zu übernehmen.

Nach der Übernahme können dem allgemeinen Verkehre dienende Wasserstraßen nur noch vom Reiche oder mit seiner Zustimmung angelegt oder ausgebaut werden.

Bei der Verwaltung, dem Ausbau oder dem Neubau von Wasserstraßen sind die Bedürfnisse der Landeskultur und der Wasserwirtschaft im Einvernehmen mit den Ländern zu wahren. Auch ist auf deren Förderung Rücksicht zu nehmen.

Jede Wasserstraßenverwaltung hat sich den Anschluß anderer Binnenwasserstraßen auf Kosten der Unternehmer gefallen zu lassen. Die gleiche Verpflichtung besteht für die Herstellung einer Verbindung zwischen Binnenwasserstraßen und Eisenbahnen.

Mit dem Übergange der Wasserstraßen erhält das Reich die Enteignungsbefugnis, die Tarifhoheit sowie die Strom- und Schiffahrtspolizei.

Die Aufgaben der Strombauverbände in bezug auf den Ausbau natürlicher Wasserstraßen im Rhein-, Weser- und Elbgebiet sind auf das Reich zu übernehmen.

Artikel 98

Zur Mitwirkung in Angelegenheiten der Wasserstraßen werden bei den Reichswasserstraßen nach näherer Anordnung der Reichsregierung unter Zustimmung des Reichsrats Beiräte gebildet.

Artikel 99

Auf natürlichen Wasserstraßen dürfen Abgaben nur für solche Werke, Einrichtungen und sonstige Anstalten erhoben werden, die zur Erleichterung des Verkehrs be-

stimmt sind. Sie dürfen bei staatlichen und kommunalen Anstalten die zur Herstellung und Unterhaltung erforderlichen Kosten nicht übersteigen. Die Herstellungs- und Unterhaltungskosten für Anstalten, die nicht ausschließlich zur Erleichterung des Verkehrs, sondern auch zur Förderung anderer Zwecke bestimmt sind, dürfen nur zu einem verhältnismäßigen Anteil durch Schiffahrtsabgaben aufgebracht werden. Als Herstellungskosten gelten die Zinsen und Tilgungsbeträge für die aufgewandten Mittel.

Die Vorschriften des vorstehenden Absatzes finden Anwendung auf die Abgaben, die für künstliche Wasserstraßen sowie für Anstalten an solchen und in Häfen erhoben werden.

Im Bereiche der Binnenschiffahrt können für die Bemessung der Befahrungsabgaben die Gesamtkosten einer Wasserstraße, eines Stromgebiets oder eines Wasserstraßennetzes zugrunde gelegt werden.

Diese Bestimmungen gelten auch für die Flößerei auf schiffbaren Wasserstraßen.

Auf fremde Schiffe und deren Ladungen andere oder höhere Abgaben zu legen als auf deutsche Schiffe und deren Ladungen, steht nur dem Reiche zu.

Zur Beschaffung von Mitteln für die Unterhaltung und den Ausbau des deutschen Wasserstraßennetzes kann das Reich die Schiffahrtsbeteiligten auch auf andere Weise durch Gesetz zu Beiträgen heranziehen.

Artikel 100

Zur Deckung der Kosten für Unterhaltung und Bau von Binnenschiffahrtswegen kann durch ein Reichsgesetz auch herangezogen werden, wer aus dem Bau von Talsperren in anderer Weise als durch Befahrung Nutzen zieht, sofern mehrere Länder beteiligt sind oder das Reich die Kosten der Anlage trägt.

Artikel 101

Aufgabe des Reichs ist es, alle Seezeichen, insbesondere Leuchtfeuer, Feuerschiffe, Bojen, Tonnen und Baken in sein Eigentum und seine Verwaltung zu übernehmen. Nach der Übernahme können Seezeichen nur noch vom Reiche oder mit seiner Zustimmung hergestellt oder ausgebaut werden.

Siebenter Abschnitt

Die Rechtspflege

Artikel 102

Die Richter sind unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen.

Artikel 103

Die ordentliche Gerichtsbarkeit wird durch das Reichsgericht und durch die Gerichte der Länder ausgeübt.

Artikel 104

Die Richter der ordentlichen Gerichtsbarkeit werden auf Lebenszeit ernannt. Sie können wider ihren Willen nur kraft richterlicher Entscheidung und nur aus den Gründen und unter den Formen, welche die Gesetze bestimmen, dauernd oder zeitweise ihres Amtes enthoben oder an eine andere Stelle oder in den Ruhestand versetzt werden. Die Gesetzgebung kann Altersgrenzen festsetzen, bei deren Erreichung Richter in den Ruhestand treten.

Die vorläufige Amtsenthebung, die kraft Gesetzes eintritt, wird hierdurch nicht berührt.

Bei einer Veränderung in der Einrichtung der Gerichte oder ihrer Bezirke kann die Landesjustizverwaltung unfreiwillige Versetzungen an ein anderes Gericht oder Entfernungen vom Amte, jedoch nur unter Belassung des vollen Gehalts, verfügen.

Auf Handelsrichter, Schöffen und Geschworene finden diese Bestimmungen keine Anwendung.

Artikel 105

Ausnahmegerichte sind unstatthaft. Niemand darf seinem gesetzlichen Richter entzogen werden. Die gesetzlichen Bestimmungen über Kriegsgerichte und Standgerichte werden hiervon nicht berührt. Die militärischen Ehrengerichte sind aufgehoben.

Artikel 106

Die Militärgerichtsbarkeit ist aufzuheben, außer für Kriegszeiten und an Bord der Kriegsschiffe. Das Nähere regelt ein Reichsgesetz.

Artikel 107

Im Reiche und in den Ländern müssen nach Maßgabe der Gesetze Verwaltungsgerichte zum Schutze der einzelnen gegen Anordnungen und Verfügungen der Verwaltungsbehörden bestehen.

Artikel 108

Nach Maßgabe eines Reichsgesetzes wird ein Staatsgerichtshof für das Deutsch Reich errichtet.

Zweiter Hauptteil

Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen

Erster Abschnitt

Die Einzelperson

Artikel 109

Alle Deutschen sind vor dem Gesetze gleich.

Männer und Frauen haben grundsätzlich dieselben staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.

Öffentlich-rechtliche Vorrechte oder Nachteile der Geburt oder des Standes sind aufzuheben. Adelsbezeichnungen gelten nur als Teil des Namens und dürfen nicht mehr verliehen werden.

Titel dürfen nur verliehen werden, wenn sie ein Amt oder einen Beruf bezeichnen; akademische Grade sind hierdurch nicht betroffen.

Orden und Ehrenzeichen dürfen vom Staat nicht verliehen werden.

Kein Deutscher darf von einer ausländischen Regierung Titel oder Orden annehmen.

Artikel 110

Die Staatsangehörigkeit im Reiche und in den Ländern wird nach den Bestimmungen eines Reichsgesetzes erworben und verloren. Jeder Angehörige eines Landes ist zugleich Reichsangehöriger.

Jeder Deutsche hat in jedem Lande des Reichs die gleichen Rechte und Pflichten wie die Angehörigen des Landes selbst.

Artikel 111

Alle Deutschen genießen Freizügigkeit im ganzen Reiche. Jeder hat das Recht, sich an beliebigem Orte des Reichs aufzuhalten und niederzulassen, Grundstücke zu erwerben und jeden Nahrungszweig zu betreiben. Einschränkungen bedürfen eines Reichsgesetzes.

Artikel 112

Jeder Deutsche ist berechtigt, nach außerdeutschen Ländern auszuwandern. Die Auswanderung kann nur durch Reichsgesetz beschränkt werden.

Dem Ausland gegenüber haben alle Reichsangehörigen inner- und außerhalb des Reichsgebiets Anspruch auf den Schutz des Reichs.

Kein Deutscher darf einer ausländischen Regierung zur Verfolgung oder Bestrafung überliefert werden.

Artikel 113

Die fremdsprachigen Volksteile des Reichs dürfen durch die Gesetzgebung und Verwaltung nicht in ihrer freien, volkstümlichen Entwicklung, besonders nicht im Gebrauch ihrer Muttersprache beim Unterricht, sowie bei der inneren Verwaltung und der Rechtspflege beeinträchtigt werden.

Artikel 114

Die Freiheit der Person ist unverletzlich. Eine Beeinträchtigung oder Entziehung der persönlichen Freiheit durch die öffentliche Gewalt ist nur auf Grund von Gesetzen zulässig.

Personen, denen die Freiheit entzogen wird, sind spätestens am darauffolgenden Tage in Kenntnis zu setzen, von welcher Behörde und aus welchen Gründen die Entziehung der Freiheit angeordnet worden ist; unverzüglich soll ihnen Gelegenheit gegeben werden, Einwendungen gegen ihre Freiheitsentziehung vorzubringen.

Artikel 115

Die Wohnung jedes Deutschen ist für ihn eine Freistätte und unverletzlich. Ausnahmen sind nur auf Grund von Gesetzen zulässig.

Artikel 116

Eine Handlung kann nur dann mit einer Strafe belegt werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Handlung begangen wurde.

Artikel 117

Das Briefgeheimnis sowie das Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis sind unverletzlich. Ausnahmen können nur durch Reichsgesetz zugelassen werden.

Artikel 118

Jeder Deutsche hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern. An diesem Rechte darf ihn kein Arbeits- oder Anstellungsverhältnis hindern, und niemand darf ihn benachteiligen, wenn er von diesem Rechte Gebrauch macht.

Eine Zensur findet nicht statt, doch können für Lichtspiele durch Gesetz abweichende Bestimmungen getroffen werden. Auch sind zur Bekämpfung der Schund- und Schmutzliteratur sowie zum Schutze der Jugend bei öffentlichen Schaustellungen und Darbietungen gesetzliche Maßnahmen zulässig.

Zweiter Abschnitt

Das Gemeinschaftsleben

Artikel 119

Die Ehe steht als Grundlage des Familienlebens und der Erhaltung und Vermehrung der Nation unter dem besonderen Schutz der Verfassung. Sie beruht auf der Gleichberechtigung der beiden Geschlechter.

Die Reinerhaltung, Gesundung und soziale Förderung der Familie ist Aufgabe des Staats und der Gemeinden. Kinderreiche Familien haben Anspruch auf ausgleichende Fürsorge.

Die Mutterschaft hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge des Staats.

Artikel 120

Die Erziehung des Nachwuchses zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit ist oberste Pflicht und natürliches Recht der Eltern, über deren Betätigung die staatliche Gemeinschaft wacht.

Artikel 121

Den unehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche, seelische und gesellschaftliche Entwicklung zu schaffen wie den ehelichen Kindern.

Artikel 122

Die Jugend ist gegen Ausbeutung sowie gegen sittliche, geistige oder körperliche Verwahrlosung zu schützen. Staat und Gemeinde haben die erforderlichen Einrichtungen zu treffen.

Fürsorgemaßregeln im Wege des Zwanges können nur auf Grund des Gesetzes angeordnet werden.

Artikel 123

Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder besondere Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln.

Versammlungen unter freiem Himmel können durch Reichsgesetz anmeldepflichtig gemacht und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden.

Artikel 124

Alle Deutschen haben das Recht, zu Zwecken, die den Strafgesetzen nicht zuwiderlaufen, Vereine oder Gesellschaften zu bilden. Dies Recht kann nicht durch Vorbeugungsmaßregeln beschränkt werden. Für religiöse Vereine und Gesellschaften gelten dieselben Bestimmungen.

Der Erwerb der Rechtsfähigkeit steht jedem Verein gemäß den Vorschriften des bürgerlichen Rechts frei. Er darf einem Vereine nicht aus dem Grunde versagt werden, daß er einen politischen, sozialpolitischen oder religiösen Zweck verfolgt.

Artikel 125

Wahlfreiheit und Wahlgeheimnis sind gewährleistet. Das Nähere bestimmen die Wahlgesetze.

Artikel 126

Jeder Deutsche hat das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständige Behörde oder an die Volksvertretung zu wenden. Dieses Recht kann sowohl von einzelnen als auch von mehreren gemeinsam ausgeübt werden.

Artikel 127

Gemeinden und Gemeindeverbände haben das Recht der Selbstverwaltung innerhalb der Schranken der Gesetze.

Artikel 128

Alle Staatsbürger ohne Unterschied sind nach Maßgabe der Gesetze und entsprechend ihrer Befähigung und ihren Leistungen zu den öffentlichen Ämtern zuzulassen.

Alle Ausnahmebestimmungen gegen weibliche Beamte werden beseitigt.

Die Grundlagen des Beamtenverhältnisses sind durch Reichsgesetz zu regeln.

Artikel 129

Die Anstellung der Beamten erfolgt auf Lebenszeit, soweit nicht durch Gesetz etwas anderes bestimmt ist. Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung werden gesetzlich geregelt. Die wohlerworbenen Rechte der Beamten sind unverletzlich. Für die vermögensrechtlichen Ansprüche der Beamten steht der Rechtsweg offen.

Die Beamten können nur unter den gesetzlich bestimmten Voraussetzungen und Formen vorläufig ihres Amtes enthoben, einstweilen oder endgültig in den Ruhestand oder in ein anderes Amt mit geringerem Gehalt versetzt werden.

Gegen jedes dienstliche Straferkenntnis muß ein Beschwerdeweg und die Möglichkeit eines Wiederaufnahmeverfahrens eröffnet sein. In die Nachweise über die Person des Beamten sind Eintragungen von ihm ungünstigen Tatsachen erst vorzunehmen, wenn dem Beamten Gelegenheit gegeben war, sich über sie zu äußern. Dem Beamten ist Einsicht in seine Personalnachweise zu gewähren.

Die Unverletzlichkeit der wohlerworbenen Rechte und die Offenhaltung des Rechtswegs für die vermögensrechtlichen Ansprüche werden besonders auch den Berufssoldaten gewährleistet. Im übrigen wird ihre Stellung durch Reichsgesetz geregelt.

Artikel 130

Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei.

Allen Beamten wird die Freiheit ihrer politischen Gesinnung und die Vereinigungsfreiheit gewährleistet.

Die Beamten erhalten nach näherer reichsgesetzlicher Bestimmung besondere Beamtenvertretungen.

Artikel 131

Verletzt ein Beamter in Ausübung der ihm anvertrauten öffentlichen Gewalt die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so trifft die Verantwortlichkeit grundsätzlich den Staat oder die Körperschaft, in deren Dienste der Beamte steht. Der Rückgriff gegen den Beamten bleibt vorbehalten. Der ordentliche Rechtsweg darf nicht ausgeschlossen werden.

Die nähere Regelung liegt der zuständigen Gesetzgebung ob.

Artikel 132

Jeder Deutsche hat nach Maßgabe der Gesetze die Pflicht zur Übernahme ehrenamtlicher Tätigkeiten.

Artikel 133

Alle Staatsbürger sind verpflichtet, nach Maßgabe der Gesetze persönliche Dienste für den Staat und die Gemeinde zu leisten.

Die Wehrpflicht richtet sich nach den Bestimmungen des Reichswehrgesetzes. Dieses bestimmt auch, wieweit für Angehörige der Wehrmacht zur Erfüllung ihrer Aufgaben und zur Erhaltung der Manneszucht einzelne Grundrechte einzuschränken sind.

Artikel 134

Alle Staatsbürger ohne Unterschied tragen im Verhältnis ihrer Mittel zu allen öffentlichen Lasten nach Maßgabe der Gesetze bei.

Dritter Abschnitt

Religion und Religionsgesellschaften

Artikel 135

Alle Bewohner des Reichs genießen volle Glaubens- und Gewissensfreiheit. Die ungestörte Religionsübung wird durch die Verfassung gewährleistet und steht unter staatlichem Schutz. Die allgemeinen Staatsgesetze bleiben hiervon unberührt.

Artikel 136

Die bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten werden durch die Ausübung der Religionsfreiheit weder bedingt noch beschränkt.

Der Genuß bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte sowie die Zulassung zu öffentlichen Ämtern sind unabhängig von dem religiösen Bekenntnis.

Niemand ist verpflichtet, seine religiöse Überzeugung zu offenbaren. Die Behörden haben nur soweit das Recht, nach der Zugehörigkeit zu einer Religionsgesellschaft zu fragen, als davon Rechte und Pflichten abhängen oder eine gesetzlich angeordnete statistische Erhebung dies erfordert.

Niemand darf zu einer kirchlichen Handlung oder Feierlichkeit oder zur Teilnahme an religiösen Übungen oder zur Benutzung einer religiösen Eidesform gezwungen werden.

Artikel 137

Es besteht keine Staatskirche.

Die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften wird gewährleistet. Der Zusammenschluß von Religionsgesellschaften innerhalb des Reichsgebiets unterliegt keinen Beschränkungen.

Jede Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. Sie verleiht ihre Ämter ohne Mitwirkung des Staates oder der bürgerlichen Gemeinde.

Religionsgesellschaften erwerben die Rechtsfähigkeit nach den allgemeinen Vorschriften des bürgerlichen Rechtes.

Die Religionsgesellschaften bleiben Körperschaften des öffentlichen Rechtes, soweit sie solche bisher waren. Anderen Religionsgesellschaften sind auf ihren Antrag gleiche Rechte zu gewähren, wenn sie durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder die Gewähr der Dauer bieten. Schließen sich mehrere derartige öffentlich-recht-

liche Religionsgesellschaften zu einem Verbande zusammen, so ist auch der Verband eine öffentlich-rechtliche Körperschaft.

Die Religionsgesellschaften, welche Körperschaften des öffentlichen Rechtes sind, sind berechtigt, auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten nach Maßgabe der landesrechtlichen Bestimmungen Steuern zu erheben.

Den Religionsgesellschaften werden die Vereinigungen gleichgestellt, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe machen.

Soweit die Durchführung dieser Bestimmungen eine weitere Regelung erfordert, liegt diese der Landesgesetzgebung ob.

Artikel 138

Die auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebung abgelöst. Die Grundsätze hierfür stellt das Reich auf.

Das Eigentum und andere Rechte der Religionsgesellschaften und religiösen Vereine an ihren für Kultus-, Unterrichts- und Wohltätigkeitszwecke bestimmten Anstalten, Stiftungen und sonstigen Vermögen werden gewährleistet.

Artikel 139

Der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage bleiben als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung gesetzlich geschützt.

Artikel 140

Den Angehörigen der Wehrmacht ist die nötige freie Zeit zur Erfüllung ihrer religiösen Pflichten zu gewähren.

Artikel 141

Soweit das Bedürfnis nach Gottesdienst und Seelsorge im Heer, in Krankenhäusern, Strafanstalten oder sonstigen öffentlichen Anstalten besteht, sind die Religionsgesellschaften zur Vornahme religiöser Handlungen zuzulassen, wobei jeder Zwang fernzuhalten ist.

Vierter Abschnitt

Bildung und Schule

Artikel 142

Die Kunst, die Wissenschaft und ihre Lehre sind frei. Der Staat gewährt ihnen Schutz und nimmt an ihrer Pflege teil.

Artikel 143

Für die Bildung der Jugend ist durch öffentliche Anstalten zu sorgen. Bei ihrer Einrichtung wirken Reich, Länder und Gemeinden zusammen.

Die Lehrerbildung ist nach den Grundsätzen, die für die höhere Bildung allgemein gelten, für das Reich einheitlich zu regeln.

Die Lehrer an öffentlichen Schulen haben die Rechte und Pflichten der Staatsbeamten.

Artikel 144

Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Staates; er kann die Gemeinden daran beteiligen. Die Schulaufsicht wird durch hauptamtlich tätige, fachmännisch vorgebildete Beamte ausgeübt.

Artikel 145

Es besteht allgemeine Schulpflicht. Ihrer Erfüllung dient grundsätzlich die Volksschule mit mindestens acht Schuljahren und die anschließende Fortbildungsschule bis zum vollendeten achtzehnten Lebensjahre. Der Unterricht und die Lernmittel in den Volksschulen und Fortbildungsschulen sind unentgeltlich.

Artikel 146

Das öffentliche Schulwesen ist organisch auszugestalten. Auf einer für alle gemeinsamen Grundschule baut sich das mittlere und höhere Schulwesen auf. Für diesen Aufbau ist die Mannigfaltigkeit der Lebensberufe, für die Aufnahme eines Kindes in eine bestimmte Schule sind seine Anlage und Neigung, nicht die wirtschaftliche und gesellschaftliche Stellung oder das Religionsbekenntnis seiner Eltern maßgebend.

Innerhalb der Gemeinden sind indes auf Antrag von Erziehungsberechtigten Volksschulen ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung einzurichten, soweit hierdurch ein geordneter Schulbetrieb, auch im Sinne des Abs. 1, nicht beeinträchtigt wird. Der Wille der Erziehungsberechtigten ist möglichst zu berücksichtigen. Das Nähere bestimmt die Landesgesetzgebung nach den Grundsätzen eines Reichsgesetzes.

Für den Zugang Minderbemittelter zu den mittleren und höheren Schulen sind durch Reich, Länder und Gemeinden öffentliche Mittel bereitzustellen, insbesondere Erziehungsbeihilfen für die Eltern von Kindern, die zur Ausbildung auf mittleren und höheren Schulen für geeignet erachtet werden, bis zur Beendigung der Ausbildung.

Artikel 147

Private Schulen als Ersatz für öffentliche Schulen bedürfen der Genehmigung des Staates und unterstehen den Landesgesetzen. Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Privatschulen in ihren Lehrzielen und Einrichtungen sowie in der wissenschaftlichen Ausbildung ihrer Lehrkräfte nicht hinter den öffentlichen Schulen zurückstehen und eine Sonderung der Schüler nach den Besitzverhältnissen der Eltern nicht gefördert wird. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die wirtschaftliche und rechtliche Stellung der Lehrkräfte nicht genügend gesichert ist.

Private Volksschulen sind nur zuzulassen, wenn für eine Minderheit von Erziehungsberechtigten, deren Wille nach Artikel 146 Abs. 2 zu berücksichtigen ist, eine öffentliche Volksschule ihres Bekenntnisses oder ihrer Weltanschauung in der Gemeinde nicht besteht oder die Unterrichtsverwaltung ein besonderes pädagogisches Interesse anerkennt.

Private Vorschulen sind aufzuheben.

Für private Schulen, die nicht als Ersatz für öffentliche Schulen dienen, verbleibt es bei dem geltenden Recht.

Artikel 148

In allen Schulen ist sittliche Bildung, staatsbürgerliche Gesinnung, persönliche und berufliche Tüchtigkeit im Geiste des deutschen Volkstums und der Völkerversöhnung zu erstreben.

Beim Unterricht in öffentlichen Schulen ist Bedacht zu nehmen, daß die Empfindungen Andersdenkender nicht verletzt werden.

Staatsbürgerkunde und Arbeitsunterricht sind Lehrfächer der Schulen. Jeder Schüler erhält bei Beendigung der Schulpflicht einen Abdruck der Verfassung.

Das Volksbildungswesen, einschließlich der Volkshochschulen, soll von Reich, Ländern und Gemeinden gefördert werden.

Artikel 149

Der Religionsunterricht ist ordentliches Lehrfach der Schulen mit Ausnahme der bekenntnisfreien (weltlichen) Schulen. Seine Erteilung wird im Rahmen der Schulgesetzgebung geregelt. Der Religionsunterricht wird in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der betreffenden Religionsgesellschaft unbeschadet des Aufsichtsrechts des Staates erteilt.

Die Erteilung religiösen Unterrichts und die Vornahme kirchlicher Verrichtungen bleibt der Willenserklärung der Lehrer, die Teilnahme an religiösen Unterrichtsfächern und an kirchlichen Feiern und Handlungen der Willenserklärung desjenigen überlassen, der über die religiöse Erziehung des Kindes zu bestimmen hat.

Die theologischen Fakultäten an den Hochschulen bleiben erhalten.

Artikel 150

Die Denkmäler der Kunst, der Geschichte und der Natur sowie die Landschaft genießen den Schutz und die Pflege des Staats

Es ist Sache des Reichs, die Abwanderung deutschen Kunstbesitzes in das Ausland zu verhüten.

Fünfter Abschnitt

Das Wirtschaftsleben

Artikel 151

Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen zu sichern.

Gesetzlicher Zwang ist nur zulässig zur Verwirklichung bedrohter Rechte oder im Dienst überragender Forderungen des Gemeinwohls.

Die Freiheit des Handels und Gewerbes wird nach Maßgabe der Reichsgesetze gewährleistet.

Artikel 152

Im Wirtschaftsverkehr gilt Vertragsfreiheit nach Maßgabe der Gesetze.

Wucher ist verboten. Rechtsgeschäfte, die gegen die guten Sitten verstoßen, sind nichtig.

Artikel 153

Das Eigentum wird von der Verfassung gewährleistet. Sein Inhalt und seine Schranken ergeben sich aus den Gesetzen.

Eine Enteignung kann nur zum Wohle der Allgemeinheit und auf gesetzlicher Grundlage vorgenommen werden. Sie erfolgt gegen angemessene Entschädigung, soweit nicht ein Reichsgesetz etwas anderes bestimmt. Wegen der Höhe der Entschädigung ist im Streitfalle der Rechtsweg bei den ordentlichen Gerichten offen zu halten, soweit Reichsgesetze nichts anderes bestimmen. Enteignung durch das Reich gegenüber Ländern, Gemeinden und gemeinnützigen Verbänden kann nur gegen Entschädigung erfolgen.

Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich Dienst sein für das Gemeine Beste.

Artikel 154

Das Erbrecht wird nach Maßgabe des bürgerlichen Rechtes gewährleistet.

Der Anteil des Staates am Erbgut bestimmt sich nach den Gesetzen.

Artikel 155

Die Verteilung und Nutzung des Bodens wird von Staats wegen in einer Weise überwacht, die Mißbrauch verhütet und dem Ziele zustrebt, jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zu sichern. Kriegsteilnehmer sind bei dem zu schaffenden Heimstättenrecht besonders zu berücksichtigen.

Grundbesitz, dessen Erwerb zur Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses, zur Förderung der Siedlung und Urbarmachung oder zur Hebung der Landwirtschaft nötig ist, kann enteignet werden. Die Fideikommisse sind aufzulösen.

Die Bearbeitung und Ausnutzung des Bodens ist eine Pflicht des Grundbesitzers gegenüber der Gemeinschaft. Die Wertsteigerung des Bodens, die ohne eine Arbeits- oder Kapitalaufwendung auf das Grundstück entsteht, ist für die Gesamtheit nutzbar zu machen.

Alle Bodenschätze und alle wirtschaftlich nutzbaren Naturkräfte stehen unter Aufsicht des Staates. Private Regale sind im Wege der Gesetzgebung auf den Staat zu überführen.

Artikel 156

Das Reich kann durch Gesetz, unbeschadet der Entschädigung, in sinngemäßer Anwendung der für Enteignung geltenden Bestimmungen, für die Vergesellschaftung geeignete private wirtschaftliche Unternehmungen in Gemeineigentum überführen. Es kann sich selbst, die Länder oder die Gemeinden an der Verwaltung wirtschaftlicher Unternehmungen und Verbände beteiligen oder sich daran in anderer Weise einen bestimmenden Einfluß sichern.

Das Reich kann ferner im Falle dringenden Bedürfnisses zum Zwecke der Gemeinwirtschaft durch Gesetz wirtschaftliche Unternehmungen und Verbände auf der Grundlage der Selbstverwaltung zusammenschließen mit dem Ziele, die Mitwirkung

aller schaffenden Volksteile zu sichern, Arbeitgeber und Arbeitnehmer an der Verwaltung zu beteiligen und Erzeugung, Herstellung, Verteilung, Verwendung, Preisgestaltung sowie Ein- und Ausfuhr der Wirtschaftsgüter nach gemeinwirtschaftlichen Grundsätzen zu regeln.

Die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften und deren Vereinigungen sind auf ihr Verlangen unter Berücksichtigung ihrer Verfassung und Eigenart in die Gemeinwirtschaft einzugliedern.

Artikel 157

Die Arbeitskraft steht unter dem besonderen Schutz des Reichs.

Das Reich schafft ein einheitliches Arbeitsrecht.

Artikel 158

Die geistige Arbeit, das Recht der Urheber, der Erfinder und der Künstler genießt den Schutz und die Fürsorge des Reichs.

Den Schöpfungen deutscher Wissenschaft, Kunst und Technik ist durch zwischenstaatliche Vereinbarung auch im Ausland Geltung und Schutz zu verschaffen.

Artikel 159

Die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Alle Abreden und Maßnahmen, welche diese Freiheit einzuschränken oder zu behindern suchen, sind rechtswidrig.

Artikel 160

Wer in einem Dienst- oder Arbeitsverhältnis als Angestellter oder Arbeiter steht, hat das Recht auf die zur Wahrnehmung staatsbürgerlicher Rechte und, soweit dadurch der Betrieb nicht erheblich geschädigt wird, zur Ausübung ihm übertragener öffentlicher Ehrenämter nötige freie Zeit. Wieweit ihm der Anspruch auf Vergütung erhalten bleibt, bestimmt das Gesetz.

Artikel 161

Zur Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit, zum Schutz der Mutterschaft und zur Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Schwäche und Wechselfällen des Lebens schafft das Reich ein umfassendes Versicherungswesen unter maßgebender Mitwirkung der Versicherten.

Artikel 162

Das Reich tritt für eine zwischenstaatliche Regelung der Rechtsverhältnisse der Arbeiter ein, die für die gesamte arbeitende Klasse der Menschheit ein allgemeines Mindestmaß der sozialen Rechte erstrebt.

Artikel 163

Jeder Deutsche hat unbeschadet seiner persönlichen Freiheit die sittliche Pflicht, seine geistigen und körperlichen Kräfte so zu betätigen, wie es das Wohl der Gesamtheit erfordert.

Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben. Soweit ihm angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, wird für seinen notwendigen Unterhalt gesorgt. Das Nähere wird durch besondere Reichsgesetze bestimmt.

Artikel 164

Der selbständige Mittelstand in Landwirtschaft, Gewerbe und Handel ist in Gesetzgebung und Verwaltung zu fördern und gegen Überlastung und Aufsaugung zu schützen.

Artikel 165

Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Die beiderseitigen Organisationen und ihre Vereinbarungen werden anerkannt.

Die Arbeiter und Angestellten erhalten zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen gesetzliche Vertretungen in Betriebsarbeiterräten sowie in nach Wirtschaftsgebieten gegliederten Bezirksarbeiterräten und in einem Reichsarbeiterrat.

Die Bezirksarbeiterräte und der Reichsarbeiterrat treten zur Erfüllung der gesamten wirtschaftlichen Aufgaben und zur Mitwirkung bei der Ausführung der Sozialisierungsgesetze mit den Vertretungen der Unternehmer und sonst beteiligter Volkskreise zu Bezirkswirtschaftsräten und zu einem Reichswirtschaftsrat zusammen. Die Bezirkswirtschaftsräte und der Reichswirtschaftsrat sind so zu gestalten, daß alle wichtigen Berufsgruppen entsprechend ihrer wirtschaftlichen und sozialen Bedeutung darin vertreten sind.

Sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von grundlegender Bedeutung sollen von der Reichsregierung vor ihrer Einbringung dem Reichswirtschaftsrat zur Begutachtung vorgelegt werden. Der Reichswirtschaftsrat hat das Recht, selbst solche Gesetzesvorlagen zu beantragen. Stimmt ihnen die Reichsregierung nicht zu, so hat sie trotzdem die Vorlage unter Darlegung ihres Standpunkts beim Reichstag einzubringen. Der Reichswirtschaftsrat kann die Vorlage durch eines seiner Mitglieder vor dem Reichstag vertreten lassen.

Den Arbeiter- und Wirtschaftsräten können auf den ihnen überwiesenen Gebieten Kontroll- und Verwaltungsbefugnisse übertragen werden.

Aufbau und Aufgabe der Arbeiter- und Wirtschaftsräte sowie ihr Verhältnis zu anderen sozialen Selbstverwaltungskörpern zu regeln, ist ausschließlich Sache des Reichs.

Übergangs- und Schlußbestimmungen

Artikel 166

Bis zur Errichtung des Reichsverwaltungsgerichts tritt an seine Stelle für die Bildung des Wahlprüfungsgerichts das Reichsgericht.

Artikel 167

Die Bestimmungen des Artikel 18 Abs. 3 bis 6 treten erst zwei Jahre nach Verkündung der Reichsverfassung in Kraft.

In der preußischen Provinz Oberschlesien findet innerhalb zweier Monate, nachdem die deutschen Behörden die Verwaltung des zur Zeit besetzten Gebiets wieder übernommen haben, eine Abstimmung nach Artikel 18 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 darüber statt, ob ein Land Oberschlesien gebildet werden soll.

Wird die Frage bejaht, so ist das Land unverzüglich einzurichten, ohne daß es eines weiteren Reichsgesetzes bedarf. Dabei gelten folgende Bestimmungen:

1. Es ist eine Landesversammlung zu wählen, die binnen drei Monaten nach der amtlichen Feststellung des Abstimmungsergebnisses zur Einsetzung der Landesregierung und zur Beschlußfassung über die Landesverfassung einzuberufen ist. Der Reichspräsident erläßt die Wahlordnung nach den Grundsätzen des Reichswahlgesetzes und bestimmt den Wahltag.
2. Der Reichspräsident bestimmt im Benehmen mit der oberschlesischen Landesversammlung, wann das Land als eingerichtet gilt.
3. Die oberschlesische Staatsangehörigkeit erwerben:
   a) die volljährigen Reichsangehörigen, die am Tage der Einrichtung des Landes Oberschlesien (Nr. 2) in seinem Gebiete Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt haben, mit diesem Tage;
   b) sonstige volljährige preußische Staatsangehörige, die im Gebiete der Provinz Oberschlesien geboren sind und innerhalb eines Jahres nach Einrichtung des Landes (Nr. 2) der Landesregierung erklären, daß sie die oberschlesische Staatsangehörigkeit erwerben wollen, am Tage des Einganges dieser Erklärung;

c) alle Reichsangehörigen, die durch Geburt, Legitimation oder Eheschließung der Staatsangehörigkeit einer der unter a und b bezeichneten Personen folgen*).

Artikel 168

Bis zum Erlaß des im Artikel 63 vorgesehenen Landesgesetzes, aber höchstens bis zum 1. Juli 1921**) können die sämtlichen preußischen Stimmen im Reichsrat von Mitgliedern der Regierung abgegeben werden.

Artikel 169

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmung im Artikel 83 Abs. 1 wird durch die Reichsregierung festgesetzt.

Für eine angemessene Übergangszeit kann die Erhebung und Verwaltung der Zölle und Verbrauchssteuern den Ländern auf ihren Wunsch belassen werden.

Artikel 170

Die Post- und Telegraphenverwaltungen Bayerns und Württembergs gehen spätestens am 1. April 1921 auf das Reich über.

Soweit bis zum 1. Oktober 1920 noch keine Verständigung über die Bedingungen der Übernahme erzielt ist, entscheidet der Staatsgerichtshof.

Bis zur Übernahme bleiben die bisherigen Rechte und Pflichten Bayerns und Württembergs in Kraft. Der Post- und Telegraphenverkehr mit den Nachbarstaaten des Auslandes wird jedoch ausschließlich vom Reiche geregelt.

Artikel 171

Die Staatseisenbahnen, Wasserstraßen und Seezeichen gehen spätestens am 1. April 1921 auf das Reich über.

Soweit bis zum 1. Oktober 1920 noch keine Verständigung über die Bedingungen der Übernahme erzielt ist, entscheidet der Staatsgerichtshof.

Artikel 172

Bis zum Inkrafttreten des Reichsgesetzes über den Staatsgerichtshof übt seine Befugnisse ein Senat von sieben Mitgliedern aus, wovon der Reichstag vier und das Reichsgericht aus seiner Mitte drei wählt. Sein Verfahren regelt er selbst.

Artikel 173

Bis zum Erlaß eines Reichsgesetzes gemäß Artikel 138 bleiben die bisherigen auf Gesetz, Vertrag oder besonderen Rechtstiteln beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften bestehen.

Artikel 174

Bis zum Erlaß des in Artikel 146 Abs. 2 vorgesehenen Reichsgesetzes bleibt es bei der bestehenden Rechtslage. Das Gesetz hat Gebiete des Reichs, in denen eine nach Bekenntnissen nicht getrennte Schule gesetzlich besteht, besonders zu berücksichtigen.

Artikel 175

Die Bestimmung des Artikel 109 findet keine Anwendung auf Orden und Ehrenzeichen, die für Verdienste in den Kriegsjahren 1914—1919 verliehen werden sollen.

Artikel 176

Alle öffentlichen Beamten und Angehörigen der Wehrmacht sind auf diese Verfassung zu vereidigen. Das Nähere wird durch Verordnung des Reichspräsidenten bestimmt.

---

*) Abs. 2 und 3 sind zugesetzt worden durch das Reichsgesetz vom 27. November 1920 (RGBl. S. 1987).

**) Die ursprüngliche Fassung „auf die Dauer eines Jahres" wurde abgeändert durch das Reichsgesetz vom 6. August 1920 (RGBl. S. 1565).

Artikel 177

Wo in den bestehenden Gesetzen die Eidesleistung unter Benutzung einer religiösen Eidesform vorgesehen ist, kann die Eidesleistung rechtswirksam auch in der Weise erfolgen, daß der Schwörende unter Weglassung der religiösen Eidesform erklärt: „ich schwöre". Im übrigen bleibt der in den Gesetzen vorgesehene Inhalt des Eides unberührt.

Artikel 178

Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 und das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 sind aufgehoben.

Die übrigen Gesetze und Verordnungen des Reichs bleiben in Kraft, soweit ihnen diese Verfassung nicht entgegensteht. Die Bestimmungen des am 28. Juni 1919 in Versailles unterzeichneten Friedensvertrags werden durch die Verfassung nicht berührt. Mit Rücksicht auf die Verhandlungen bei dem Erwerbe der Insel Helgoland kann zugunsten ihrer einheimischen Bevölkerung eine von Artikel 17 Abs. 2 abweichende Regelung getroffen werden*).

Anordnungen der Behörden, die auf Grund bisheriger Gesetze in rechtsgültiger Weise getroffen waren, behalten ihre Gültigkeit bis zur Aufhebung im Wege anderweiter Anordnung oder Gesetzgebung.

Artikel 179

Soweit in Gesetzen oder Verordnungen auf Vorschriften und Einrichtungen verwiesen ist, die durch diese Verfassung aufgehoben sind, treten an ihre Stelle die entsprechenden Vorschriften und Einrichtungen dieser Verfassung. Insbesondere treten an die Stelle der Nationalversammlung der Reichstag, an die Stelle des Staatenausschusses der Reichsrat, an die Stelle des auf Grund des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt gewählten Reichspräsidenten der auf Grund dieser Verfassung gewählte Reichspräsident.

Die nach den bisherigen Vorschriften dem Staatenausschuß zustehende Befugnis zum Erlaß von Verordnungen geht auf die Reichsregierung über; sie bedarf zum Erlaß der Verordnungen der Zustimmung des Reichsrats nach Maßgabe dieser Verfassung.

Artikel 180

Bis zum Zusammentritt des ersten Reichstags gilt die Nationalversammlung als Reichstag. Bis zum Amtsantritt des ersten Reichspräsidenten wird sein Amt von dem auf Grund des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt gewählten Reichspräsidenten geführt.

Artikel 181

Das Deutsche Volk hat durch seine Nationalversammlung diese Verfassung beschlossen und verabschiedet. Sie tritt mit dem Tage ihrer Verkündung**) in Kraft.

Schwarzburg, den 11. August 1919

Der Reichspräsident

Ebert

Das Reichsministerium

Bauer

Erzberger Hermann Müller Dr. David Noske Schmidt

Schlicke Giesberts Dr. Mayer Dr. Bell

---

*) Satz 3 des Abs. 2 ist hinzugefügt worden durch das Reichsgesetz vom 6. August 1920 (RGBl. S. 1566).

**) Die Verfassung wurde in dem zu Berlin am 14. August 1919 ausgegebenen Reichs-Gesetzblatt verkündet.

Verfassung des Freistaats Preußen vom 30. November 1920.

(Preußische Gesetzsammlung 1920 S. 543.)

Das preußische Volk hat sich durch die Verfassunggebende Landesversammlung folgende Verfassung gegeben, die hiermit verkündet wird:

Abschnitt I.

Der Staat.

Artikel 1.

(1) Preußen ist eine Republik und Glied des Deutschen Reichs.

(2) Die nach der Reichsverfassung erforderliche Zustimmung Preußens zu Gesetzesänderungen erfolgt durch Gesetz.

(3) Die Landesfarben sind schwarz-weiß.

(4) Die Geschäfts- und Verhandlungssprache im öffentlichen Dienste ist die deutsche Sprache.

Abschnitt II.

Die Staatsgewalt.

Artikel 2.

Träger der Staatsgewalt ist die Gesamtheit des Volkes.

Artikel 3.

Das Volk äußert seinen Willen nach den Bestimmungen dieser Verfassung und der Reichsverfassung unmittelbar durch die Volksabstimmung (Volksbegehren, Volksentscheid und Volkswahl), mittelbar durch die verfassungsmäßig bestellten Organe.

Artikel 4.

(1) Stimmberechtigt sind alle über zwanzig Jahre alten reichsdeutschen Männer und Frauen, die in Preußen ihren Wohnsitz haben.

(2) Das Stimmrecht ist allgemein und gleich und wird geheim und unmittelbar ausgeübt. Der Tag der Stimmabgabe muß ein Sonntag oder ein allgemeiner Feiertag sein.

(3) Das Nähere wird durch Gesetz bestimmt.

Artikel 5.

Von der Ausübung des Stimmrechts ist ausgeschlossen:

1. wer entmündigt ist oder unter vorläufiger Vormundschaft oder wegen geistiger Gebrechen unter Pflegschaft steht;
2. wer die bürgerlichen Ehrenrechte nicht besitzt.

Artikel 6.

(1) Volksbegehren können darauf gerichtet werden:

1. die Verfassung zu ändern;
2. Gesetze zu erlassen, zu ändern oder aufzuheben;
3. den Landtag aufzulösen.

(2) Volksbegehren sind an das Staatsministerium zu richten und von diesem unter Darlegung seiner Stellungnahme unverzüglich dem Landtage zu unterbreiten. Dem Volksbegehren muß in den Fällen zu 1 und 2 ein ausgearbeiteter Gesetzentwurf zugrunde liegen. Volksbegehren sind nur rechtswirksam im Falle 2, wenn sie von einem Zwanzigstel, in den Fällen 1 und 3, wenn sie von einem Fünftel der Stimmberechtigten gestellt werden.

(3) Über Finanzfragen, Abgabengesetze und Besoldungsordnungen ist ein Volksbegehren nicht zulässig.

(4) Volksentscheide finden auf Volksbegehren und in den sonst in der Verfassung vorgesehenen Fällen statt; sie sind nur rechtswirksam, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten daran teilgenommen hat.

(5) Ein Volksentscheid findet nicht statt, wenn der Landtag dem Volksbegehren entsprochen hat.

(6) Anträge, die Verfassung zu ändern oder den Landtag aufzulösen, bedürfen zu ihrer Annahme der Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten. Sonst entscheidet die einfache Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen. Die Abstimmung kann nur bejahend oder verneinend sein.

(7) Das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheiden wird durch Gesetz geregelt.

Artikel 7.

Das Staatsministerium ist die oberste vollziehende und leitende Behörde des Staates.

Artikel 8.

(1) Die Rechtspflege wird durch unabhängige, nur den Gesetzen unterworfene Gerichte ausgeübt.

(2) Die Urteile werden im Namen des Volkes verkündet und vollstreckt.

Abschnitt III.

Der Landtag.

Artikel 9.

(1) Der Landtag besteht aus den Abgeordneten des preußischen Volkes. Die Abgeordneten sind Vertreter des gesamten Volkes und werden von ihm nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt.

(2) Wählbar sind die Stimmberechtigten, die das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendet haben.

Artikel 10.

Die Abgeordneten stimmen nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Überzeugung; an Aufträge und Weisungen sind sie nicht gebunden.

Artikel 11.

(1) Beamte, Angestellte und Arbeiter des Staates und der Körperschaften des öffentlichen Rechtes bedürfen zur Ausübung der Tätigkeit als Abgeordnete keines Urlaubs.

(2) Bewerben sie sich um einen Sitz im Landtag, so ist ihnen der zur Vorbereitung ihrer Wahl erforderliche Urlaub zu gewähren.

(3) Gehalt und Lohn sind weiter zu zahlen.

(4) Die den Religionsgesellschaften auf Grund des Artikel 137 der Reichsverfassung zustehenden Rechte werden durch die vorstehenden Bestimmungen nicht berührt.

Artikel 12.

(1) Die Gültigkeit der Wahlen prüft ein beim Landtage gebildetes Wahlprüfungsgericht. Dieses entscheidet auch über die Frage, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft verloren hat.

(2) Das Wahlprüfungsgericht besteht aus Mitgliedern des Landtags, die dieser für die Wahlperiode wählt, und aus Mitgliedern des Oberverwaltungsgerichts, die das Präsidium dieses Gerichts für dieselbe Zeit bestellt.

(3) Das Wahlprüfungsgericht erkennt auf Grund öffentlicher mündlicher Verhandlungen durch drei Mitglieder des Landtags und zwei richterliche Mitglieder.

(4) Außerhalb der Verhandlungen vor dem Wahlprüfungsgerichte wird das Verfahren von einem der bestellten Mitglieder des Oberverwaltungsgerichts geführt, das dem demnächst erkennenden Gerichte nicht angehören darf.

(5) Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

Artikel 13.

Der Landtag wird auf vier Jahre gewählt. Die Neuwahl muß vor dem Ablaufe dieser Zeit erfolgen.

Artikel 14.

(1) Die Auflösung des Landtags erfolgt durch eigenen Beschluß oder durch den Beschluß eines aus dem Ministerpräsidenten und den Präsidenten des Landtags und des Staatsrats bestehenden Ausschusses oder durch Volksentscheid. Der Volksentscheid kann auch durch Beschluß des Staatsrats herbeigeführt werden.

(2) Die Auflösung des Landtags durch eigenen Beschluß bedarf der Zustimmung von mehr als der Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl.

Artikel 15.

Nach Auflösung des Landtags muß die Neuwahl binnen sechzig Tagen stattfinden.

Artikel 16.

Die Wahlperiode des neuen Landtags beginnt, falls der alte Landtag aufgelöst worden ist, mit dem Tage der Neuwahl, im übrigen mit dem Ablaufe der Wahlperiode des alten Landtags.

Artikel 17.

(1) Der Landtag versammelt sich am Sitze des Staatsministeriums.

(2) Zur ersten Tagung nach jeder Neuwahl tritt er zusammen am dreißigsten Tage nach Beginn der Wahlperiode, falls ihn nicht das Staatsministerium früher beruft.

(3) Im übrigen versammelt sich der Landtag in jedem Jahre am zweiten Dienstag des November. Der Präsident des Landtags muß ihn früher berufen, wenn es das Staatsministerium oder mindestens ein Fünftel der Mitglieder des Landtags verlangt.

(4) Der Landtag bestimmt den Schluß der Tagung und den Tag des Wiederzusammentritts.

Artikel 18.

Der Landtag wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und die übrigen Mitglieder seines Vorstandes.

Artikel 19.

Zwischen zwei Tagungen sowie bis zum Zusammentritt eines neugewählten Landtags führen der Präsident und die stellvertretenden Präsidenten der letzten Tagung ihre Geschäfte fort.

Artikel 20.

Der Präsident verwaltet die gesamten wirtschaftlichen Angelegenheiten des Landtags nach Maßgabe des Staatshaushaltsgesetzes mit den Befugnissen eines Staatsministers. Ihm steht die Dienstaufsicht über sämtliche Beamten und Angestellten des Landtags, die Annahme und Entlassung der Lohnangestellten sowie im Benehmen mit dem Vorstande des Landtags die Ernennung und Entlassung der planmäßigen Beamten des Landtags zu. Er vertritt den Staat in allen Rechtsgeschäften und Rechtsstreitigkeiten seiner Verwaltung. Er übt das Hausrecht und die Polizeigewalt im Landtagsgebäude aus.

Artikel 21.

(1) Der Landtag ist beschlußfähig, wenn mehr als die Hälfte der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend ist.

(2) Für die vom Landtage vorzunehmenden Wahlen kann seine Geschäftsordnung Ausnahmen zulassen.

Artikel 22.

(1) Der Landtag faßt seine Beschlüsse mit einfacher Stimmenmehrheit.
(2) Ausnahmen kann das Gesetz und für Wahlen die Geschäftsordnung vorschreiben.

Artikel 23.

Die Vollsitzungen des Landtags sind öffentlich. Auf Antrag von fünfzig Abgeordneten kann der Landtag mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit für einzelne Gegenstände der Tagesordnung ausschließen. Über den Antrag wird in geheimer Sitzung verhandelt.

Artikel 24.

Der Landtag und jeder seiner Ausschüsse können die Anwesenheit jedes Ministers verlangen. Die Minister und die von ihnen bestellten Beauftragten haben zu den Sitzungen des Landtags und seiner Ausschüsse Zutritt. Sie können jederzeit, auch außerhalb der Tagesordnung, das Wort ergreifen. Sie unterstehen der Ordnungsgewalt des Vorsitzenden.

Artikel 25.

(1) Der Landtag hat das Recht und auf Antrag von einem Fünftel der gesetzlichen Zahl seiner Mitglieder die Pflicht, Untersuchungsausschüsse einzusetzen. Diese Ausschüsse erheben in öffentlicher Verhandlung die Beweise, die sie oder die Antragsteller für erforderlich erachten. Sie können mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausschließen. Die Geschäftsordnung regelt ihr Verfahren und bestimmt die Zahl ihrer Mitglieder.
(2) Die Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Ersuchen dieser Ausschüsse um Beweiserhebungen nachzukommen; die Akten der Behörden sind ihnen auf Verlangen vorzulegen.
(3) Für die Beweiserhebungen der Ausschüsse und der von ihnen ersuchten Behörden gelten die Vorschriften der Strafprozeßordnung sinngemäß, doch bleibt das Brief-, Post-, Telegraphen- und Fernsprechgeheimnis unberührt.

Artikel 26.

Der Landtag bestellt einen ständigen Ausschuß zur Wahrung der Rechte der Volksvertretung gegenüber dem Staatsministerium für die Zeit außerhalb der Tagung und zwischen der Beendigung einer Wahlperiode oder der Auflösung des Landtags und dem Zusammentritte des neuen Landtags. Dieser Ausschuß hat auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses. Seine Zusammensetzung wird durch die Geschäftsordnung geregelt.

Artikel 27.

Der Landtag kann an ihn gerichtete Eingaben dem Staatsministerium überweisen und von diesem Auskunft über eingegangene Bitten und Beschwerden verlangen.

Artikel 28.

(1) Die Mitglieder des Landtags erhalten das Recht zur freien Fahrt auf allen im Bereiche der ehemals preußisch-hessischen Eisenbahngemeinschaft belegenen deutschen Eisenbahnen und eine Entschädigung. Außerdem erhält der Präsident für die Dauer seines Amtes eine Aufwandsentschädigung.
(2) Ein Verzicht auf diese Entschädigungen ist unstatthaft.
(3) Das Nähere regelt das Gesetz.

Artikel 29.

(1) Der Landtag beschließt über die Gesetze nach Maßgabe dieser Verfassung; er genehmigt den Haushaltsplan in Einnahme und Ausgabe; er stellt die Grundsätze für die Verwaltung der Staatsangelegenheiten auf und überwacht ihre Ausführung. Staatsverträge bedürfen seiner Genehmigung, wenn sie sich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen.
(2) Der Landtag gibt sich seine Geschäftsordnung im Rahmen dieser Verfassung.

Artikel 30.

Ein Beschluß des Landtags, die Verfassung zu ändern, ist nur gültig, wenn mindestens zwei Drittel der gesetzlichen Mitgliederzahl anwesend sind und mindestens zwei Drittel der Anwesenden zustimmen.

Abschnitt IV.

Der Staatsrat.

Artikel 31.

Zur Vertretung der Provinzen bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Staates wird ein Staatsrat gebildet.

Artikel 32.

(1) Der Staatsrat besteht aus Vertretern der Provinzen. Als Provinzen gelten hierbei Ostpreußen, Brandenburg, Stadt Berlin, Pommern, Grenzmark Posen-Westpreußen, Niederschlesien, Oberschlesien, Sachsen, Schleswig-Holstein, Hannover, Westfalen, Rheinprovinz und Hessen-Nassau.

(2) Auf je 500 000 Einwohner einer Provinz entfällt ein Vertreter, jedoch entsendet jede Provinz mindestens drei Vertreter in den Staatsrat. Ein Rest von mehr als 250 000 Einwohnern wird vollen 500 000 gleich gerechnet.

(3) Außerdem entsenden die Hohenzollernschen Lande einen Vertreter.

(4) Die Zahl der Vertreter der Provinzen wird durch das Staatsministerium nach jeder allgemeinen Volkszählung und bei Veränderungen des Gebiets der Provinzen neu festgesetzt.

Artikel 33.

(1) Die Mitglieder des Staatsrats und ihre Stellvertreter werden von den Provinziallandtagen (in Berlin von der Stadtverordnetenversammlung, in den Hohenzollernschen Landen und in der Grenzmark Posen-Westpreußen von den Kommunallandtagen) gewählt. In den Hohenzollernschen Landen wird nach den Grundsätzen der Mehrheitswahl, im übrigen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. Wählbar ist jeder Stimmberechtigte, der das fünfundzwanzigste Lebensjahr vollendet und seinen Wohnsitz ein Jahr in der Provinz hat.

(2) Niemand darf gleichzeitig Mitglied des Landtags und des Staatsrats sein. Landtagsabgeordnete scheiden mit Annahme der Wahl in den Staatsrat aus dem Landtag aus. Mitglieder des Staatsrats scheiden mit Annahme der Wahl in den Landtag aus dem Staatsrat aus.

(3) Die Mitglieder des Staatsrats üben ihr Amt bis zum Eintritt ihrer Nachfolger aus.

(4) Die Mitglieder des Staatsrats werden unmittelbar nach der Neuwahl der einzelnen Provinziallandtage (Stadtverordnetenversammlung, Kommunallandtage) neu gewählt.

Artikel 34.

Die Mitglieder des Staatsrats stimmen nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das Volkswohl bestimmten Überzeugung; an Aufträge und Weisungen sind sie nicht gebunden.

Artikel 35.

Kein Mitglied des Staatsrats darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Amtes getanen Äußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden.

Artikel 36.

(1) Beamte, Angestellte und Arbeiter des Staates und der Körperschaften des öffentlichen Rechtes bedürfen zur Ausübung des Amtes als Mitglieder des Staatsrats keines Urlaubs.

(2) Gehalt und Lohn sind weiter zu zahlen.

Artikel 37.

Der Staatsrat wählt seinen Vorsitzenden und seine Schriftführer sowie deren Stellvertreter und regelt seinen Geschäftsgang durch eine Geschäftsordnung.

Artikel 38.

(1) Zum ersten Male wird der Staatsrat vom Staatsministerium einberufen. Im übrigen versammelt er sich auf Einladung seines Vorsitzenden, so oft die Geschäfte es erfordern. Der Vorsitzende hat den Staatsrat einzuberufen, wenn ein Fünftel seiner Mitglieder, die sämtlichen Vertreter einer Provinz oder das Staatsministerium es verlangen.

(2) Der Staatsrat ist beschlußfähig, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend ist. Bei Abstimmungen entscheidet die einfache Mehrheit der Abstimmenden.

(3) Bei Beschlüssen des Staatsrats nach Artikel 14 und Artikel 42 Abs. 1 muß die Abstimmung namentlich sein.

Artikel 39.

(1) Die Vollsitzungen des Staatsrats sind öffentlich. Der Staatsrat kann mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit für einzelne Gegenstände der Tagesordnung ausschließen. Über einen Antrag, die Öffentlichkeit auszuschließen, wird in geheimer Sitzung verhandelt.

(2) Artikel 24 gilt entsprechend.

Artikel 40.

(1) Der Staatsrat ist vom Staatsministerium über die Führung der Staatsgeschäfte auf dem Laufenden zu halten.

(2) Vor Einbringung von Gesetzesvorlagen hat das Staatsministerium dem Staatsrate Gelegenheit zur gutachtlichen Äußerung zu geben. Der Staatsrat kann seine abweichende Ansicht dem Landtage schriftlich darlegen.

(3) Der Staatsrat ist berechtigt, Gesetzesvorlagen durch das Staatsministerium an den Landtag zu bringen.

(4) Vor Erlaß von Ausführungsvorschriften zu Reichs- und Staatsgesetzen sowie vor Erlaß allgemeiner organisatorischer Anordnungen des Staatsministeriums ist der Staatsrat oder dessen zuständiger Ausschuß zu hören.

Artikel 41.

Die Mitglieder des Staatsrats erhalten Reisekosten und Aufwandsentschädigung nach Maßgabe des Gesetzes. Ein Verzicht hierauf ist unstatthaft.

Artikel 42.

(1) Gegen die vom Landtage beschlossenen Gesetze steht dem Staatsrate der Einspruch zu.

(2) Der Einspruch muß innerhalb zweier Wochen nach der Schlußabstimmung im Landtage beim Staatsministerium eingebracht und spätestens binnen zwei weiteren Wochen mit Gründen versehen sein.

(3) Im Falle des Einspruchs wird das Gesetz dem Landtage zur nochmaligen Beschlußfassung vorgelegt. Wenn der Landtag seinen früheren Beschluß mit Zweidrittelmehrheit erneuert, so bleibt es bei seinem Beschlusse. Wird bei der erneuten Beschlußfassung des Landtags für den früheren Beschluß nur eine einfache Mehrheit erreicht, so ist der Beschluß hinfällig, falls er nicht durch einen vom Landtage herbeigeführten Volksentscheid bestätigt wird.

(4) Die Zustimmung des Staatsrats ist erforderlich, wenn der Landtage Ausgaben beschließen will, die über den vom Staatsministerium vorgeschlagenen oder bewilligten Betrag hinausgehen. Stimmt der Staatsrat nicht zu, so ist der Beschluß des Landtags nur wirksam, soweit er mit dem Vorschlag oder der Bewilligung des Staatsministeriums übereinstimmt. Ein Volksentscheid ist in diesem Falle nicht zulässig.

Artikel 43.

Das Nähere wird durch Gesetz geregelt.

Abschnitt V.

Das Staatsministerium.

Artikel 44.

Das Staatsministerium besteht aus dem Ministerpräsidenten und den Staatsministern.

Artikel 45.

Der Landtag wählt ohne Aussprache den Ministerpräsidenten. Der Ministerpräsident ernennt die übrigen Staatsminister.

Artikel 46.

Der Ministerpräsident bestimmt die Richtlinien der Regierungspolitik und ist dafür dem Landtage verantwortlich; innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Staatsminister den ihm anvertrauten Geschäftszweig selbständig und unter eigener Verantwortung gegenüber dem Landtage.

Artikel 47.

(1) Der Ministerpräsident führt den Vorsitz im Staatsministerium und leitet dessen Geschäfte.

(2) Das Staatsministerium beschließt über die Zuständigkeit der einzelnen Staatsminister, soweit hierüber nicht gesetzliche Bestimmungen getroffen sind. Die Beschlüsse sind unverzüglich dem Landtage vorzulegen und auf sein Verlangen zu ändern oder außer Kraft zu setzen.

(3) Meinungsverschiedenheiten über Fragen, die den Geschäftsbereich mehrerer Staatsminister berühren, sind dem Staatsministerium zur Beratung und Beschlußfassung zu unterbreiten.

Artikel 48.

Die Minister haben Anspruch auf Besoldung. Über Ruhegehalt und Hinterbliebenenversorgung bestimmt ein besonderes Gesetz.

Artikel 49.

Das Staatsministerium vertritt den Staat nach außen.

Artikel 50.

Das Staatsministerium beschließt über Gesetzesvorlagen, die an den Landtag zu bringen sind.

Artikel 51.

Das Staatsministerium erläßt die Verordnungen zur Ausführung der Gesetze, soweit das Gesetz diese Aufgabe nicht einzelnen Staatsministern zuweist.

Artikel 52.

Das Staatsministerium ernennt die unmittelbaren Staatsbeamten.

Artikel 53.

Das Staatsministerium ernennt die Mitglieder des Reichsrats, soweit sie nicht nach Artikel 63 der Reichsverfassung von den Provinzialverwaltungen bestellt werden.

Artikel 54.

(1) Das Staatsministerium übt namens des Volkes das Recht der Begnadigung aus.

(2) Zugunsten eines Ministers, der wegen seiner Amtshandlungen verurteilt worden ist, kann dieses Recht nur auf Antrag des Landtags ausgeübt werden.

(3) Allgemeine Straferlasse und die Niederschlagung einer bestimmten Art gerichtlich anhängiger Strafsachen oder einer einzelnen gerichtlich anhängigen Strafsache dürfen nur auf Grund eines Gesetzes ausgesprochen werden.

Artikel 55.

Wenn die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit oder die Beseitigung eines ungewöhnlichen Notstandes es dringend erfordert, kann, sofern der Landtag nicht versammelt ist, das Staatsministerium in Übereinstimmung mit dem in Artikel 26 vorgesehenen ständigen Ausschusse Verordnungen, die der Verfassung nicht zuwiderlaufen, mit Gesetzeskraft erlassen. Diese Verordnungen sind dem Landtage bei seinem nächsten Zusammentritte zur Genehmigung vorzulegen. Wird die Genehmigung versagt, so ist die Verordnung durch Bekanntmachung in der Gesetzsammlung alsbald außer Kraft zu setzen.

Artikel 56.

Die Staatsminister leisten beim Amtsantritte den Eid, daß sie ihre Geschäfte unparteiisch, zum Wohle des Volkes und getreu der Verfassung und den Gesetzen führen wollen.

Artikel 57.

(1) Das Staatsministerium als solches und jeder einzelne Staatsminister bedürfen zu ihrer Amtsführung des Vertrauens des Volkes, das dieses durch den Landtag bekundet. Der Landtag kann dem Staatsministerium oder einem einzelnen Staatsminister durch ausdrücklichen Beschluß sein Vertrauen entziehen. Der Beschluß ist nicht zulässig, wenn ein rechtswirksames Volksbegehren vorliegt, den Landtag aufzulösen.

(2) Der Antrag auf Herbeiführung eines solchen Beschlusses muß von mindestens dreißig Abgeordneten unterzeichnet sein.

(3) Über den Antrag darf frühestens am zweiten Tage nach seiner Besprechung abgestimmt werden. Er muß binnen vierzehn Tagen nach seiner Einbringung zur Erledigung kommen.

(4) Über die Vertrauensfrage muß namentlich abgestimmt werden.

(5) Der Beschluß auf Entziehung des Vertrauens ist nur wirksam, wenn ihm mindestens die Hälfte der Abgeordneten zustimmt, aus denen zur Zeit der Abstimmung der Landtag besteht.

(6) Wird der Beschluß gefaßt, so müssen die davon betroffenen Minister zurücktreten, der Ministerpräsident jedoch nur dann, wenn er von seiner Befugnis, die Auflösung des Landtags zu beantragen, keinen Gebrauch macht oder wenn sein Antrag vom Ausschuß abgelehnt worden ist.

(7) Diese Bestimmungen gelten entsprechend für den Fall, daß das Staatsministerium in seiner Gesamtheit oder ein Staatsminister die Vertrauensfrage stellt.

Artikel 58.

(1) Der Landtag ist berechtigt, jeden Minister vor dem Staatsgerichtshof anzuklagen, daß er schuldhaft die Verfassung oder die Gesetze verletzt habe. Der Antrag auf Erhebung der Anklage muß von mindestens hundert Mitgliedern des Landtags unterzeichnet sein, und bedarf der Zustimmung der für Verfassungsänderungen vorgesehenen Mehrheit.

(2) Die Zusammensetzung des Staatsgerichtshofs, das Verfahren vor ihm und die ihm zustehenden Entscheidungen werden durch Gesetz geregelt.

Artikel 59.

(1) Jeder Staatsminister kann jederzeit von seinem Amte zurücktreten.

(2) Tritt das Staatsministerium in seiner Gesamtheit zurück, so führen die zurückgetretenen Minister die laufenden Geschäfte bis zu deren Übernahme durch die neuen Minister weiter.

Abschnitt VI.

Die Gesetzgebung.

Artikel 60.

Das Staatsministerium verkündet in der Preußischen Gesetzsammlung die verfassungsmäßig zustande gekommenen Gesetze und die vom Landtage genehmigten Staatsverträge.

Artikel 61.

(1) Ein Gesetz ist verbindlich, wenn es verfassungsmäßig zustande gekommen und vom Staatsministerium in der vorgeschriebenen Form verkündet worden ist. Bei der Verkündung muß ausgesprochen sein, daß das Gesetz vom Landtag oder durch Volksentscheid beschlossen worden ist. Artikel 13 der Reichsverfassung wird hierdurch nicht berührt.

(2) Wenn das Gesetz nichts anderes bestimmt, tritt es mit dem vierzehnten Tage nach Ausgabe des die Verkündung enthaltenden Stückes der Gesetzsammlung in Kraft.

(3) Die Gesetze sind binnen Monatsfrist zu verkünden.

Artikel 62.

Gesetzesvorlagen, die der Landtag abgelehnt hat, können in demselben Sitzungsabschnitte nicht wieder vorgebracht werden, es sei denn, daß ein rechtswirksames Volksbegehren vorliegt.

Abschnitt VII.

Das Finanzwesen.

Artikel 63.

(1) Der Landtag sorgt durch Bewilligung der erforderlichen laufenden Mittel für die Deckung des Staatsbedarfs.

(2) Alle Einnahmen und Ausgaben des Staates müssen für jedes Rechnungsjahr veranschlagt und auf den Haushaltsplan gebracht werden. Dieser wird vor Beginn des Rechnungsjahrs durch ein Gesetz festgestellt.

(3) Die Ausgaben werden in der Regel für ein Jahr bewilligt; sie können in besonderen Fällen auch für eine längere Dauer bewilligt werden. Im übrigen sind im Haushaltsgesetze Vorschriften unzulässig, die über das Rechnungsjahr hinausreichen oder sich nicht auf die Einnahmen und Ausgaben des Staates oder ihre Verwaltung beziehen.

Artikel 64.

Ist bis zum Schlusse eines Rechnungsjahrs der Haushaltsplan für das folgende Jahr nicht durch Gesetz festgestellt, so ist bis zu seinem Inkrafttreten das Staatsministerium ermächtigt:

1. alle Ausgaben zu leisten, die nötig sind,
   a) um gesetzlich bestehende Einrichtungen zu erhalten und gesetzlich beschlossene Maßnahmen durchzuführen,
   b) um die rechtlich begründeten Verpflichtungen des Staates zu erfüllen,
   c) um Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen fortzusetzen, für die durch den Haushaltsplan eines Vorjahrs bereits Beträge bewilligt worden sind, sowie um unter der gleichen Voraussetzung Beihilfen zu Bauten und Beschaffungen oder sonstigen Leistungen weiterzugewähren;
2. Schatzanweisungen bis zur Höhe eines Viertels der Endsumme des abgelaufenen Haushaltsplans für je drei Monate auszugeben, soweit nicht auf besonderem Gesetze beruhende Einnahmen aus Steuern, Abgaben und sonstigen Quellen die Ausgaben unter 1 decken.

Artikel 65.

Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. Eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Staates dürfen nur durch Gesetz erfolgen.

Artikel 66.

Beschlüsse des Landtags, welche Mehrausgaben außerhalb des Haushaltsplans in sich schließen oder für die Zukunft mit sich bringen, müssen zugleich bestimmen, wie diese Mehrausgaben gedeckt werden.

Artikel 67.

(1) Zu Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßigen Ausgaben ist die nachträgliche Genehmigung des Landtags erforderlich, die im Laufe des nächsten Rechnungsjahrs eingeholt werden muß.

(2) Haushaltsüberschreitungen und außerplanmäßige Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Finanzministers. Sie darf nur im Falle eines unvorhergesehenen und unabweisbaren Bedürfnisses erteilt werden.

Artikel 68.

Die Rechnungen über den Haushaltsplan werden von der Oberrechnungskammer geprüft und festgestellt. Die allgemeine Rechnung über den Haushalt jedes Jahres und

eine Übersicht der Staatsschulden werden mit den Bemerkungen der Oberrechnungskammer zur Entlastung des Finanzministers dem Landtage vorgelegt.

Artikel 69.

Das Finanzwesen der ertragswirtschaftlichen Unternehmungen des Staates kann durch Gesetz abweichend von den Vorschriften der Artikel 63 bis 68 geregelt werden.

Abschnitt VIII.

Die Selbstverwaltung.

Artikel 70.

Den politischen Gemeinden und Gemeindeverbänden wird das Recht der Selbstverwaltung ihrer Angelegenheiten unter der gesetzlich geregelten Aufsicht des Staates gewährleistet.

Artikel 71.

(1) Der Staat gliedert sich in Provinzen.

(2) Die Gliederung der Provinzen in Kreise, Städte, Landgemeinden und andere Gemeindeverbände sowie die Verfassung, die Rechte und Pflichten der Gemeindeverbände werden durch Gesetz geregelt.

Artikel 72.

(1) Die Provinzen verwalten nach Maßgabe des Gesetzes durch ihre eigenen Organe:

a) selbständig die ihnen gesetzlich obliegenden oder freiwillig von ihnen übernommenen eigenen Angelegenheiten (Selbstverwaltungsangelegenheiten);

b) als ausführende Organe des Staates die ihnen übertragenen staatlichen Angelegenheiten (Auftragsangelegenheiten).

(2) Das Gesetz wird den Kreis der den Provinzen überwiesenen Selbstverwaltungsangelegenheiten erweitern und ihnen Auftragsangelegenheiten übertragen.

Artikel 73.

Die Provinziallandtage können durch Provinzialgesetz neben der deutschen Sprache zulassen·

a) eine andere Unterrichtssprache für fremdsprachige Volksteile, wobei für den Schutz deutscher Minderheiten zu sorgen ist;

b) eine andere Amtssprache in gemischtsprachigen Landesteilen.

Artikel 74.

Die Grundsätze für die Wahlen zur Volksvertretung gelten auch für die Wahlen zu den Provinzial-, Kreis- und Gemeindevertretungen. Bei den Wahlen zu den Gemeindevertretungen kann jedoch durch Gesetz die Wahlberechtigung von einer bestimmten Dauer des Aufenthalts in der Gemeinde abhängig gemacht werden.

Artikel 75.

(1) Beamte, Angestellte und Arbeiter des Staates und der Körperschaften des öffentlichen Rechtes bedürfen zur Ausübung der Tätigkeit als Mitglieder einer Provinzial-, Kreis- und Gemeindevertretung keines Urlaubs.

(2) Gehalt und Lohn sind weiterzuzahlen.

Abschnitt IX.

Die Religionsgesellschaften.

Artikel 76.

(1) Wer aus einer Religionsgemeinschaft öffentlichen Rechtes mit bürgerlicher Wirkung austreten will, hat den Austritt bei Gericht zu erklären oder als Einzelerklärung in öffentlich beglaubigter Form einzureichen. Die Steuerpflicht des Ausgetretenen er-

tischt frühestens mit Ende des Steuerjahrs, in dem die Austrittserklärung abgegeben worden ist.

(2) Das Nähere wird durch Gesetz bestimmt.

Abschnitt X.

Die Staatsbeamten.

Artikel 77.

(1) Zu Staatsbeamten können alle Reichsangehörigen ohne Rücksicht auf Geschlecht und bisherigen Beruf bestellt werden, wenn sie die Befähigung für das Amt besitzen.

(2) Die für die einzelnen Ämter erforderliche Befähigung schreibt das Gesetz vor.

Artikel 78.

Jeder Staatsbeamte hat einen Eid dahin zu leisten, daß er das ihm übertragene Amt unparteiisch nach bestem Wissen und Können verwalten und die Verfassung gewissenhaft beobachten wolle.

Artikel 79.

(1) Die Staatsbeamten können wider ihren Willen nur unter den gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzungen und Formen entlassen, einstweilig oder endgültig in den Ruhestand oder in ein anderes Amt mit geringerem Gehalte versetzt werden.

(2) Für ihre vermögensrechtlichen Ansprüche und für die ihrer Hinterbliebenen steht der Rechtsweg offen.

Artikel 80.

Im übrigen wird das Beamtenrecht im Rahmen des Reichsrechts durch Gesetz geregelt.

Abschnitt XI.

Übergangs- und Schlußbestimmungen.

Artikel 81.

(1) Die Verfassung vom 31. Januar 1850 und das Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen vom 20. März 1919 sind aufgehoben.

(2) Im übrigen bleiben die bestehenden Gesetze und Verordnungen in Kraft, soweit ihnen diese Verfassung nicht entgegensteht.

Artikel 82.

(1) Die Befugnisse, die nach den früheren Gesetzen, Verordnungen und Verträgen dem Könige zustanden, gehen auf das Staatsministerium über.

(2) Die Rechte, die dem König als Träger des landesherrlichen Kirchenregiments zustanden, werden von drei durch das Staatsministerium zu bestimmenden Ministern evangelischen Glaubens ausgeübt, solange nicht die evangelischen Kirchen diese Rechte durch staatsgesetzlich bestätigte Kirchengesetze auf kirchliche Organe übertragen haben.

(3) Die sonstigen bisher vom Könige gegenüber den Religionsgesellschaften ausgeübten Rechte werden im Sinne des Artikel 137 der Reichsverfassung neu geregelt.

Artikel 83.

Auf Antrag eines Beteiligten ist ein bestehendes Patronat aufzuheben, sobald die vermögensrechtlichen Verpflichtungen abgelöst sind. Das Gesetz regelt das Verfahren und stellt die Grundsätze für die Ablösung auf.

Artikel 84.

Die bestehenden Steuern und Abgaben werden bis zu ihrer Änderung oder Aufhebung forterhoben.

Artikel 85.

Bis zum Zusammentritte des ersten Landtags gilt die Landesversammlung als Landtag.

Artikel 86.

Bis nach Durchführung der im Artikel 72 vorgesehenen Gesetzgebung sind die Oberpräsidenten, die Regierungspräsidenten und die Vorsitzenden des Provinzial-Schulkollegiums und des Landeskulturamts im Einvernehmen mit dem Provinzialausschusse zu ernennen.

Artikel 87.

Verfassungsstreitigkeiten werden vom Staatsgerichtshof entschieden.

Artikel 88.

Die Verfassung tritt mit dem Tage ihrer Verkündung*) in Kraft mit Ausnahme der Artikel 31 bis 43, 72 und 86. Diese Bestimmungen treten erst in Kraft, wenn die Provinziallandtage gemäß Artikel 74 neu gewählt sind.

Berlin, den 30. November 1920.

Die Preußische Staatsregierung.

Braun. Fischbeck. Haenisch. am Zehnhoff. Oeser.
Stegerwald. Severing. Lüdemann.

*) Das die Verkündung enthaltende Stück der Gesetzsammlung wurde zu Berlin am 30. Dezember 1920 ausgegeben.

Sachverzeichnis.

Abgaben 163 ff.
— vom Personen- und Güterverkehr 171.
Abgabengesetze 122.
Ablösung von Staatsleistungen 268.
Absetzung des Reichspräsidenten 79, 120.
Absolute Monarchie 4.
Abstimmung im Reichsrat 106.
„ im Reichstag 63.
„ im Reichswirtschaftsrat 109.
„ , Volks- 42, 46, 79, 84, 91, 118, 119, 120.
Abstimmungsbeteiligung, Volks- 122.
Abtrennung von Gebieten 38f., 120.
Achtstundentag 297.
Adel 222 f., 287.
Admiralität 195.
Advokatie (kirchlich) 265.
Ägyptische Altertumskunde, Institut für 194.
Akademische Grade 224.
Allgemeines Landrecht 8, 263, 272.
Altersgrenze 207.
Amerika 5, 34, 76, 119, 208, 219, 264.
Ämter, öffentliche 245.
Amtsbezeichnung 257.
„ eid 250.
„ enthebung 207.
„ gericht 204.
„ hauptmannschaft (Sachsen) 201, 243.
„ körperschaft (Württemberg) 243.
„ pflicht 248, 249 ff.
Angestelltenrat 305.
Anhalt 20, 22, 36, 46, 67, 68, 91, 92, 97, 132, 133, 142, 143, 177, 189, 215, 270.
Anlagekapital der Eisenbahnen 184.
„ schulden 163.
Anleihe 163, 176.
Anstellung 245, 259,
Arbeit, Schutz der 296 ff.
Arbeiterrat 110, 302 f.
Arbeitgebervertreter 108.
„ nehmerverbände 110, 302.
„ nehmervertreter 108.
Arbeitsamt, internationales 300.
„ losenversicherung 299, 301.
„ nachweise 301.
„ pflicht 262.
„ recht 297.
„ zeit 249, 297.
Archäologisches Institut 149.
Armenwesen 228.
Attachés 245.
Auflösung des Landtags 94, 95 f.
„ des Reichstags 83.
Auflösungsamt für Familiengüter 288.
Aufnahme (Staatsangehörigkeit) 229.
Aufsichtsbehörde 241 ff.
„ rat 305.
Auftragsangelegenheiten 145, 200, 241,
Ausfertigung 84, 113, 124.
Ausfuhr von Kunstwerken 274.
Ausführende Gewalt 151.
Ausführung (Gesetz) 105.
Ausführungsverordnungen 105, 115, 129, 143.
Ausnahmegerichte 148, 208.
Ausnahmezustand 84, 146 ff.
Ausschüsse, internationale 192.
„ der Finanzämter 165.
„ des Reichsrats 106.
„ des Reichstags 57 ff.
„ des Reichswirtschaftsrats 109.
Außerordentliche Gerichte 81, 148.
„ Maßnahmen 146 ff.
Aussetzung der Verkündung 84, 119, 120.
Australien 119.
Auswärtige Angelegenheiten 153 f.
Auswärtiges Amt 154, 194.
Auswanderung 225.
Automatisches Wahlsystem 50, 68, 72, 74.
Autonomer Zolltarif 166.
Autonomie, standesherrliche 222 ff.
Autonomiegesetz 140, 200, 241.

Baden 20, 22, 36, 46, 67, 68, 77, 92, 97, 133, 142, 144, 177, 184, 189, 202, 211, 216, 221, 222, 228, 243, 260, 268, 270, 273, 277, 280, 289.
Bannkreis 63.
Bauverwaltung 195.
Bayerischer Bauernbund 65.
Bayerische Volkspartei 64.
Bayern 20, 22, 36, 67, 68, 92, 97, 101, 134, 142, 144, 147, 150, 154, 160, 177, 182, 184, 189, 201, 211, 216, 221, 222, 224, 228, 231, 241, 260, 264, 268, 270, 273, 280, 307.
Beamte 243 ff., 298.
„ , weibliche 246.
Beamtenbeleidigung 256.

Beamtendelikte 251 f.
„ ernennung 80.
„ haftpflicht 248.
„ hinterbliebenengesetz 257.
„ pension 256, 259.
„ schein 162.
„ streik 298.
„ titel 223 f.
„ vertretung 247.
Bedarfsversorgung 195.
Befahrungsabgaben 189.
Beglaubigung 80, 154.
Begnadigung 80, 215.
Beiräte 185, 189.
Bekenntnisfreie Schulen 276 f.
Bekenntnisfreiheit 264.
Bekenntnisschulen 276 f.
Belagerungszustand 146 f.
Belgien 232, 264.
Belgisch-deutscher Schiedsgerichtshof 209.
Belgische Verfassung 219.
Beschlagnahme (s. Diensteinkommen).
Beschwerde 205, 247, 248.
Beschwerdeinstanz, militärische 80.
Besitz, reichseigener 195.
Besitzsteuer 169.
Besoldungsgesetz usw. 80, 122, 255.
Bestallung 245.
Betriebsräte 303 f.
Bezirksamt 201, 202, 242.
„ arbeiterrat 303, 306.
„ ausschuß 199, 200, 201, 241 f.
„ beamtenausschüsse 248.
„ eisenbahnräte 186.
„ rat 202.
„ verwaltungsgericht 200.
„ wirtschaftsräte 109, 303.
Biersteuer 171.
Bilanzeinsicht 305.
Binnenschiffahrt 190.
Binnenzölle 168.
Biologische Reichsanstalt 196.
Bodenreform 284 f.
Bodenschätze 288.
Bodmerei 157.
Botschafter 80, 155.
Branntweinmonopol 170.
Braunschweig 20, 22, 37, 68, 93, 142, 144, 189.
Bremen 20, 22, 37, 69, 93, 110, 132, 135, 142, 144, 178, 189, 208, 270.
Brennstoffwirtschaft 292 f.
Briefgeheimnis 234.
Budgetrecht 172.
Bürgerausschuß 67, 144, 178, 243.
Bürgerliches Gesetzbuch 203, 236, 238. 248, 254.
„ Recht 203.
Bürgermeister 93, 94, 241 f.
Bürgerschaft 65, 69, 70, 71, 93, 94, 110, 135 f., 136.
Bundesakte, deutsche 7.
„ amt für Heimatwesen 194, 210, 229.
„ rat 10, 100, 115, 128.
„ staat 7, 23, 225.
„ tag 9.

Chef der Heeresleitung 159.
„ „ Marineleitung 159.
Chemisch-technische Reichsanstalt 194.
Christliche Volkspartei (s. Zentrum).
Coburg 40, 231.
Contrat social 3.

Dänemark 231.
Danzig 16, 232.
Darlehnskassenscheine 197.
Defekte 254.
Degradation 159.
Delegation 113, 116, 142.
Demobilmachungskommissar 299.
Demokratie 16, 22, 35.
Demokratische Partei 64.
Deputationen (Hansestädte) 67, 202.
Deutsch-Demokratische Partei 64.
Deutscher Bund 9.
„ Industrie- und Handelstag 111
„ Landwirtschaftsrat 111.
Deutsches Reich 22.
Deutsche Volkspartei 65.
Deutsch-hannoversche Partei 65.
„ nationale Volkspartei 65.
„ Österreich (s. Österreich).
Diätenordnung 256.
Dienstanweisung 115, 153.
„ beschädigung 161.
„ einkommen 247, 256.
„ entlassung 253.
„ vergehen 252.
Diplomatische Vertreter 153, 258.
Dispositionsstellung 256, 258.
Disziplinarhof 199, 253.
„ kammer 253.
„ sachen 81, 247, 252 f.
Donau 188, 192.
Dortmund-Ems-Kanal 188.
Dreiteilung der Gewalten 151.
Dringlichkeitsgesetz 84.

Ehe 236.
Ehrenämterpflicht 262.
Ehrengerichte, militärische 208.
Ehrenzeichen 224.
Eidesform 265.
Eigentum 262, 283 f.
—, geistiges 297.
Einberufung des Reichstags 54.

Einbringung (Gesetz) 105, 124.
Einheitsschule 275.
„ staat 26.
Einkammersystem 47, 66.
Einkommensteuer 169.
Einnahmen 195.
Einspruch des Reichsrats 101 f., 105, 118.
Einstweilige Maßnahmen 149.
„ Versetzung in den Ruhestand 257 f.
Eisenbahnbau- und Betriebsordnung 186.
Eisenbahnbeiräte 186.
Eisenbahnen 183 ff., 195.
Eisenbahnhoheit 183, 185.
„ polizei 185.
„ schuld 187.
„ tarife 186.
„ verkehrsordnung 186.
Eisenwirtschaftsbund 295.
Elbe 188, 192.
Elbe-Travekanal 188.
Elbzollgerichte 209.
Elektrizitätswirtschaft 190 f., 295.
Elsaß-Lothringen 81, 167, 232.
Elterliches Erziehungsrecht 237.
Empfang der Gesandten usw. 80, 155.
Energiewirtschaft 295.
England 5.
Englisch-deutscher Schiedsgerichtshof 209.
Enteignung 283 f.
Enteignungsbefugnis 185.
Entschädigungen aus Anlaß des Friedensvertrags usw. 308.
Erbrecht 284.
Erbschaftssteuer 165, 170.
Erste Kammer 132.
Ertragssteuern 172.
„ wert der Eisenbahnen 184.
Erwerbslosenfürsorge 195, 301.
„ - und Wirtschaftsgenossenschaften 291.
Erziehungspflicht 262.
Essigsäureverbrauchsabgabe 171.
Etat 172 ff.
Etatsgesetze 122, 173.
Eupen 232.
Evangelische Kirche 265 f., 268 f.
Exequatur 154.
Exterritorialität 154.

Familie 236.
Familiengüter 287.
„ namen 223.
„ schluß 287.
Feiertage 269.
Feldpolizei 140, 241.
Fideikommisse 287 f.
Finanzämter 164 f.
„ deputation 178.
Finanzgerichte 165.
„ hoheit 31, 163.
„ ministerium (preuß.) 172.
„ ministerium (Reich) 89, 164, 175.
„ schulden 163.
„ wesen 162.
„ wirtschaft 175, 186.
„ zölle 166.
Fiskus 163.
Flaggen 24.
Formelle Gesetze 112.
Forstpolizei 140, 241.
Fortbildungsschule 275.
Fraktionen 64, 65.
Frankreich 5, 44, 76, 154, 192, 219, 264.
Französisch-deutscher Schiedsgerichtshof 209.
Freihafen 167, 168.
Freihandelssystem 166.
Freiheit der Person usw. 233 f.
Freistaat (s. Republik).
Freiwillige Gerichtsbarkeit 203.
Freizonen 168.
Freizügigkeit 225, 226, 228.
Fremdsprachige Volksteile 233.
Friedensschluß 56, 153.
„ vertrag, Versailler 6, 101, 163, 167, 183, 187, 191, 192, 206, 209, 230, 231, 232, 233, 283, 297, 300, 307, 308.
Fürsorgeausschüsse 301.
„ erziehung 237.

Gebiete (Thüringen) 202.
Gebietsänderungen im Reich 38 f., 120.
Gegenzeichnung 83, 87, 147, 150.
Gemeinde 239 f.
„ rat 242, 243.
„ vorsteher 241.
„ wahlrecht 35, 240.
Gemeineigentum 289, 290 f.
Gemeinschaftliche Gerichte 204.
Gemeinschaftsschule 276 ff.
„ vertrag 41.
Gemeinwirtschaft 290 ff.
Gerichtsbarkeit 203 f.
„ gemeinschaften 204.
„ konventionen 204.
„ sprache 233.
„ verfassungsgesetz 203.
Gesamtministerium 92, 94, 96, 135 ff., 144 f., 201 ff.
Gesandte 80, 154 f.
Geschäftsführung 193.
—, staatliche 152.
Geschäftsordnung des Reichsrats 105.
— der Reichsregierung 88.
— des Reichstags 62.
— des Reichswirtschaftsrats 109.
Gesetz 112.

Gesetzesinhalt 124.
Gesetzesinitiative 107, 119, 120, 304,
Gesetzgebende Gewalt 151.
Gesetzgebung 112, 117, 124.
Gesetzlicher Richter 148.
Gewerbegerichte 209.
„ ordnung 128, 297.
Gewerkschaften 111.
Glaubensfreiheit 265 f.
Gliederung des Reichs 38.
Gliedstaaten (s. Länder).
Gnadenrecht 80, 215.
Grenzveränderungen 155.
Griechisch-deutscher Schiedsgerichtshof 209.
Grunderwerbssteuer 171.
„ gehalt 256.
„ pflichten 219 ff.
„ rechte 147, 219 ff.
„ schule 275 ff.
„ wertzuwachs 172.

Haftpflicht 248.
Hamburg 20, 22, 37, 70, 93, 97, 101, 110, 132, 142, 144, 168, 189, 216.
Handelsgesetzbuch 203.
„ kammer 110.
„ vereine 157.
Handwerkskammer 110.
Handwerks- und Gewerbekammertag 110.
Hauptbeamtenausschüsse 248.
Hauptzollämter 165.
Hausgehilfen 297.
„ haltsplan 172 ff.
„ haltsüberschreitungen 254.
„ recht 223.
„ vermögen 223, 287.
Haverei 157.
Heer 158 ff.
Heeresanwälte 208.
„ gut 195.
„ kammer 160.
„ leitung 195.
Hegemonie Preußens 47.
Heimarbeit 297.
Heimstättenrecht 286.
Helgoland 35.
Hessen 20, 22, 37, 46, 67, 70, 77, 94, 97, 101, 137, 142, 144, 178, 184, 189, 201, 211, 216, 228, 243, 273, 277, 307.
Hochschule 273, 275.
Höchstarbeitszeit 297.
Höchstzahlensystem 50, 69 ff.
Hoheitszeichen 23.
Hohenzollersche Lande 73.
Honorarprofessoren 245.

Immunität der Abgeordneten 59 ff.
Indigenat 226.
Initiative, Gesetzes- 107, 119, 120.
Inspektion für Waffen usw. 195.
Internationale Gerichte 209.
Internationales Arbeiterrecht 300.
„ Urheberrecht 297.
Internationaler Verkehr 187.

Jugendliche, Schutz der—n, 235.
Justizhoheit 80.

Kabinett 86.
Kabotage 157.
Kaiser 10, 115, 128, 147, 203.
Kaiser-Wilhelm-Kanal 192.
Kalisyndikat 294 f.
„ wirtschaft 294.
Kanäle 188.
Kantone 119.
Kapitalabfindung 162.
„ ertragssteuer 169.
Katholische Kirche 265 f.
Kauffahrteischiffe 157.
Kaufmannsgerichte 209.
Kenntnis des Reichstags 149.
Kinderzuschlag 256.
Kirche 263 f., 279.
Kirchenregiment 269.
„ staatstum 263.
„ steuer 172, 266.
Kleingartenordnung 284.
„ pachtordnung 284.
Koalitionsfreiheit 247, 260, 297 f.
Körperschaft, öffentliche 198, 248, 265 f.
Körperschaftssteuer 169.
Kohlensteuer 170.
„ syndikate 292 f.
„ wirtschaft 292 f.
Kokarde 25.
Kolonien 156 f.
Kommandogewalt 11
Kommunalisierung 296.
Kommunalverbände 202, 240, 296.
Kommunistische Partei 64.
Konfessionelle Schule 276.
Konflikt 248.
Konkordate 264, 268.
Konkursordnung 203.
Konsistorialbehörden 269.
Konstitutionell 4.
Konsulargerichte 81, 156, 209.
Konsulatswesen 153 ff.
Konsuln 258.
Kontingente 158, 198, 208.
Kontrolle der Verwaltung 173, 175.
Kreis 200, 202, 240 f., 242.
Kreisausschuß 200, 201, 240, 242.
Kreishauptmannschaft (Sachsen) 201.
Kreisregierung (Bayern) 201.
— (Württemberg) 201.
Kreistag 73, 111, 240, 242.

Kriegsabgabe 169.
„ erklärung 56, 153.
„ gesellschaften 196.
„ teilnehmer, Versorgung der 161, 195, 307.
„ verbrechen 206.
Kronrat 139.
Kündigung der Beamten 258.
Kulturkampf 265.
Kunstwerke 274.

Länder 19, 23, 34 ff., 128, 172, 176 ff.
Landarmenverband 228.
Landesabgaben 165, 172.
„ amt für Familiengüter 288.
„ aufnahme 194.
„ bauernkammer 111
„ beamte 244 f., 259 ff.
„ behörden 33, 153, 198 ff.
„ direktor 241.
„ finanzämter 164.
„ finanzwesen 163 f., 165.
„ gesetze 113.
„ gesetzgebung 130 ff., 154.
„ hauptmann 241.
„ herr 203.
„ herrliche Familie 223.
„ herrliches Kirchenregiment 265, 269.
„ kommandant 160 f.
„ konsulate 153.
„ kultur 188.
„ kulturamt 241.
„ präsidium 77, 94, 138.
„ regierung 45, 91 ff., 103, 198, 211.
„ recht 33.
„ staatsgerichtshof 97, 211, 215.
„ steuergesetz 172.
„ „ verwaltung 198.
„ verfassungen 18 ff.
„ verordnung 115, 143 f.
„ versammlung 95.
„ verteidigung 158 ff.
„ verwaltung 198 ff.
Landgerichte 204.
„ lieferungsverbände 285.
„ rat 241.
„ recht (Allgem. preuß.) 8.
Landsmannschaft 160 f.
Landtage 65 ff., 91, 133 ff.,
Landtagswahlen 68 ff.
Landwirtschaftskammer 111.
Lebenslängliche Anstellung 246, 259.
Legationssekretäre 258.
Legitimation 229 f.
Lehrer 274.
Lehrerinnen 246, 307.
Leistungspflicht, persönliche 261.
Leuchtmittelsteuer 170.
Lichtspiele 235.
Lippe 20, 22, 37, 67, 70, 94, 98, 132, 138, 142, 145, 177, 179, 213, 217.
Literatur 18.
Lotsenwesen 189.
Lübeck 20, 22, 37, 46, 70, 91, 94, 132, 137, 142, 144, 177, 179, 189.
Luft- und Kraftfahrwesen 196.
Luxemburg 167.

Magistrat 240.
Marine 158.
„ anwälte 208.
„ kammer 160.
„ leitung 195.
Materielle Gesetze 112.
Matrikel 156.
Mecklenburg-Schwerin 20, 22, 38, 70, 94, 98, 138, 142, 145, 177, 179, 189, 217, 221, 222, 227, 260, 271, 280, 289.
Mecklenburg-Strelitz 20, 22, 38, 70, 91, 95, 132, 138, 142, 145, 189, 217, 271, 280.
Meinungsäußerung 234.
Memel 16, 188, 232.
Militärbeamte 160.
„ gerichte 81, 208.
„ gewalt 150.
Militärischer Ausnahmezustand 149.
Militärkonventionen 158.
„ versorgung 162, 210.
Minderheit des Reichsrats 120.
Mineralwasserabgabe 171.
Minister 91 ff., 199 ff.
Ministeranklage 97, 213 f.
Ministerialdirektoren 258.
Ministerien, preußische 199.
Ministerpräsident 77, 91, 92, 94, 95, 96, 193.
Mißtrauensvotum 36, 80, 87, 93 ff., 135.
Mittellandkanal 188.
Mittelstand 302.
Mitwirkung bei der Gesetzgebung (Reichspräsident) 83, 118.
„ bei der Gesetzgebung (Reichsrat) 104, 117.
„ bei der Gesetzgebung (Reichswirtschaftsrat) 107.
„ bei der Gesetzgebung (Volk) 120 f.
Monarchie 3.
Montesquieu 112, 151.
Mosel 192.
Mutterschaft 236, 299.
Mutterschaftsschutz 299.

Nachlaßsteuer 170.
Nachtragsetat 174.
Natio ale Minderheiten 233.

Nationalversammlung 9, 12 ff., 77.
Naturalisation 225 ff., 229 f.
Naturkräfte 288.
Nebenbeschäftigung der Beamten 251.
Neugliederung der Länder 39 ff.
Nieterschlagung 82.
Norddeutscher Bund 10.
Nord-Ostseekanal 192.
Nodenprivileg 197.
„ steuerpflicht 197.
Notetat 174.
„ gesetze 143, 146.
„ standsverordnung 130, 142 ff., 145.
„ verordnungsrecht 143.
Nuntiatur 264.

Oberamt 201.
„ befehl 80, 158 f., 195.
„ handelsgericht 205.
„ kirchenrat 269 f.
„ landesgerichte 204.
„ postdirektionen 182, 197.
„ präsident 199, 241.
„ rechnungskammer 175, 180, 199.
„ reichsanwalt 258.
„ schiedsgericht der Angestelltenversicherung 195.
„ schlesien 17, 41, 231, 232.
„ verwaltungsgericht 67, 211, 248.
Oder 188, 192.
Öffentliche Schulen 273.
„ Sicherheit 84, 142, 146 f.
Öffentlichkeit 55, 58, 106, 109.
Öffentlich-rechtliche Körperschaft 198, 248, 267.
Öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis 244 f.
Österreich 7, 101, 264.
Offizier 80, 159, 161 f., 247.
Offiziersernennung 80.
Oldenburg 20, 22, 38, 46, 70, 91, 95, 98, 132, 139, 142, 145, 150, 179, 184, 189, 217, 221, 223, 243, 260, 268, 271, 280.
Option 232.
Orden 224.
Ordnungsstrafen 252.
Organisation der Reichsbehörden 193 ff.
Ortsarmenverband 228.
„ beamtenausschüsse 248.
„ zuschlag 256.

Pachtschutzordnung 285.
Päpstlicher Stuhl 154, 263 f.
Parität 264.
Parlamentarisches System 5, 49, 131.
Parlamentarische Staatsform 4, 35, 77, 87, 91.
Parlamentarismus 5, 49.
Parteien 64 f.
Patronate 270.
Pensionierung 256, 259.
Personalunion 6.
Petitionsrecht 239.
Physikalisch-technische Reichsanstalt 194.
Planwirtschaft 282.
Polen 167, 231, 233.
Politische Meinungsfreiheit 247.
— Rechte 227.
— Tätigkeit 159.
— Vereine und Versammlungen 239.
Polizeibehörden 128.
„ verordnungen 128, 142 f.
Postgesetze 182.
Post- und Telegraphenwesen 181 ff.
Praeambel 17.
Presse 234, 235.
„ abteilung 194.
Preußen 8, 20, 22, 38, 47, 67, 72, 95, 98, 101, 111, 139 ff., 142, 145, 147, 172, 177, 179, 184, 189, 193, 196, 199, 207, 210, 217, 227, 233, 240, 248, 260, 263, 264, 269, 272, 273, 287.
Prisengerichte 81.
Privateisenbahnen 187.
„ schulen 273, 277 f.
Proportionalwahl (s. Verhältniswahl).
Provinzen (preuß.) 102, 139, 145, 199 f., 240.
Provinzialausschuß 200, 202, 241.
„ autonomie 241.
„ direktor 202.
„ gesetze 140, 241.
„ landtag (hess.) 202.
„ „ (preuß.) 73, 140, 200, 240.
„ schulkollegium 241, 273.
„ verband 199.
„ verordnung 200.
Prozeß 203.

Qualifizierte Mehrheit 123, 127.

Räte 302 f.
„ republik 12.
Rat der Volksbeauftragten 12, 13.
Ratifikation 116.
Realunion 6.
Rechnungshof 175, 197.
„ kammer 180.
„ legung 175, 176 f.
Rechtsfähigkeit 238, 265.
„ pflege 152, 203 ff.
„ verordnung 115, 142, 144.
Referendare 245.
Referendum 119.
Regale 289.
Regierung 76, 79, 85, 193.
Regierungsbezirke 200.
„ bildung im Reich 79 ff.

Regierungsbildung in den Ländern 91 ff.
„ präsident 200, 201, 241.
Reich 7, 22 ff., 43 ff.
Reichsabgaben 169 ff.
„ abgabenordnung 164 f.
„ abwicklungsamt 196.
„ amt für Arbeitsvermittlung 195.
„ angehörigkeit 225 ff.
„ anstalt für Maße und Gewichte 194.
„ anwälte 258.
„ arbeiterrat 303.
„ arbeitsministerium 195.
„ archiv 194.
„ aufgaben 32.
„ aufsichtsamt für Privatversicherung 194, 210.
„ ausgleichsamt 196.
„ ausschuß (Handelsflotte) 196.
„ bank 197.
„ „ beamte 245.
„ „ direktorium 197.
„ beamte 80, 244 f., 249 ff.
„ behörden 33, 128, 193 ff.
„ bürgerrecht 225 f.
„ druckerei 197.
„ eisenbahnen 174, 183 ff.
„ eisenbahnrat 186.
„ exekution 82.
„ farben 23, 157.
„ filmamt 194.
„ finanzgesetz 164 f.
„ „ hof 165, 196, 210.
„ „ minister 89, 164, 175, 196.
„ „ verwaltung 164.
„ „ wesen 163 ff.
„ flaggen 23, 157.
„ gebiet 38.
„ gericht 81, 195, 203.
„ gesetzblatt 114, 124.
„ gesetzgebung 84, 104, 113, 117.
„ gesundheitsamt 194.
„ gewalt 23, 48, 204, 225.
„ haushaltsordnung 176.
„ „ plan 173 ff.
„ heimstättengesetz 286.
„ justizministerium 195.
„ kaliamt 294.
„ kalirat 295.
„ kanzlei 193.
„ kanzler 10, 80, 85, 86 ff., 115,193, 197.
„ kassenscheine 197.
„ kohlenrat 292 f.
„ „ verband 293 f.
„ kommissar 195.
„ kontrollgesetz 175.
„ marine 158, 208.
„ militärversorgungsamt 195.
„ „ gericht 210.
Reichsminister 79, 87, 88, 193 ff.
„ ministerium 14, 88, 128, 193 ff.
„ „ des Auswärtigen 154, 194.
„ „ des Innern 105, 147, 194.
„ „ für Ernährung und Landwirtschaft 196.
„ „ für Wiederaufbau 196.
„ monopolamt für Branntwein 196.
„ notopfer 169.
„ oberhandelsgericht 205.
„ oberhaupt 76 ff.
„ oberseeamt 194.
„ postministerium 182, 197.
„ patentamt 195, 210.
„ präsident 14, 44, 77 ff., 116, 118, 126, 258.
„ „ , Amtsdauer 79.
„ „ , Ausnahmeverordnung 147.
„ „ , Befehlsgewalt 149,158 ff.
„ „ , Strafverfolgung 79.
„ „ , Verantwortlichkeit 89 f.
„ „ , Wahl 78.
„ „ , Zuständigkeit 80 ff., 116, 118, 130, 147, 155, 161, 224.
„ rat 100 ff., 117 f., 124, 126, 173, 182.
„ ratsausschüsse 102, 106.
„ „ bevollmächtigte 102 f., 154.
„ recht 33.
„ regierung 79, 85 ff., 89, 102, 115, 128, 152 f., 193 ff.
„ rücklieferungskommission 196.
„ schatzministerium 195.
„ schiffsvermessungsamt 157, 194.
„ schulaufsicht 274.
„ stempelabgabe 171.
„ steuern 169 ff.
„ tag 49 ff., 118, 124, 126 f.
„ tagsabgeordnete 59 ff.
„ „ auflösung 53, 83.
„ „ ausschüsse 57 ff.
„ „ beamte 245.
„ „ berichte 55.
„ „ präsident 54, 55.
„ „ schriftführer 62.
„ „ wahl 50 ff.
„ „ zusammentritt 54.
Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz 229.
Reichsverkehrsministerium 185, 189, 196.
„ vermögensverwaltung 164.
„ verordnung 115, 130, 152.
„ versicherungsamt 195, 210.
Reichsversicherungsanstalt 195.
„ „ ordnung 299 f.

Reichsversorgungsgesetz 161.
„ verwaltung 104, 105, 151 ff.
„ verwaltungsgerichtshof 210, 277.
„ wahlgesetz 50.
„ wanderungsamt 194, 225.
„ wappen 25.
„ wasserschutz 194.
„ wehr 80, 149, 158 ff., 247.
„ wehrminister 158, 195.
„ wirtschaftsgericht 150, 194, 209, 283, 308.
„ „ ministerium 194, 296.
„ „ rat 107, 124, 195, 296, 303 ff.
Religion 263 ff., 279.
Religionsausübung 269.
„ freiheit 266.
„ gesellschaften 263, 268 ff.
Rentenversorgungswesen 195.
Reparation 307.
Repräsentative Republik 119.
Republik 4, 22, 43.
Requisitionsrecht, militärisches 161.
Ressort 86 ff., 193 ff.
Revision 205.
Revolution 11.
Rhein 188, 192.
Rheinschiffahrtsgericht 209.
Rhein-Weser-Kanal 188.
Richter 206 f.
„ disziplinargesetze 207.
Richterliche Gewalt 151.
„ Kontrolle 116.
Richtlinien der Politik 86, 95.
Römisch-germanische Kommission 194.
Rücktritt des Reichsministeriums 88.
Rußland 4.

Saargebiet 16, 232.
„ steinkohlenbergbau 294.
Sachleistungspflicht 262.
Sachsen 20, 22, 37, 67, 74, 96, 98, 101, 132, 140, 142, 145, 177, 180, 181, 184, 201, 211, 217, 243, 248, 260, 268, 270, 280.
Salzsteuer 170.
Schatzanweisungen 163, 176.
„ scheine 163.
Schaumburg-Lippe 20, 22, 38, 74, 96, 132, 141, 142, 145.
Schaumweinsteuer 171.
Schenkungssteuer 170.
Schiedsgerichtshof 209.
„ spruch 299.
Schiffahrtsabgaben 190 f.
„ benutzung 190.
„ verträge 157.
Schiffsregister 24, 157.
Schlichtungsordnung 297, 299.
Schlichtungsverfahren 299, 305.
Schmutzliteratur 235.
Schulaufsicht, staatliche 273.
Schule 272.
Schulden, Staats- 163.
Schulpflicht 262, 272, 275.
Schundliteratur 235.
Schutzgebietsgerichte 81.
„ haft 60, 209, 234.
„ zölle 166, 281.
Schweiz 7, 34, 119, 208.
Schwurgerichte 204.
Seemannsämter 156, 157.
„ ordnung 156, 157.
Seemündungen 193.
„ recht 157.
„ wasserstraßen 189.
„ zeichen 189, 193.
Selbstverwaltung 198 ff., 202, 239 f., 274.
Selbstverwaltungsangelegenheiten 145, 241.
Selbstverwaltung, soz'ale 290 ff., 295.
Senat 77, 93, 134 f., 136, 144, 178.
Siedelung 284.
Simultanschule 273.
Sitzungsperiode 59.
Soldat 159, 247.
Sondergerichte 208 f.
Souveränität 5, 100.
Sozialdemokratie 64.
Sozialisierung 195, 282, 290 ff.
Sozialisierungskommission 195, 296.
Sozialismus 281.
Sozialpolitik 195, 281.
„ politische Gesetzentwürfe 107.
„ willen 283.
Sperrfrist für Gebietsänderungen 40.
„ gesetz (Besoldungs-) 261.
Spielkartensteuer 171.
Staat 2, 263 ff.
Staatenausschuß 13, 100.
„ bund 6.
Staatsangehörigkeit 225 ff.
„ angehörigkeitsgesetz 229 f.
„ archiv 199.
„ aufsicht 241, 242, 264, 273.
„ bürgerschaft (bayerische) 228.
„ bürgertum 222, 225.
„ dienst 245.
„ gerichtshof 42, 97, 182, 184, 185, 189, 190, 211 ff., 242.
„ gewalt 65.
„ haushalt 172, 176 f.
„ kirche 265.
„ kirchenhoheit 263.
„ „ tum 263.
„ ministerium 92, 93, 94, 95, 96, 139 ff., 144 ff., 199, 201 f.
„ oberhaupt 76, 132.

Staatspräsident 45, 77, 92, 96, 201 f.
„ rat (Anhalt) 46, 47, 68, 77, 92, 133, 142, 177.
„ rat (Preußen) 47, 66, 73, 132, 139, 179, 241.
„ recht 1.
„ schulden 163.
„ sekretäre 87, 92, 193, 258.
„ vermögen 162, 307.
„ vertrag 116, 184.
„ wirtschaft 162 f.
Städte 241.
Stadtrat 241.
„ verordnetenversammlung 240.
Ständische Verfassung 3.
Standesherrliche Familie 223, 287.
„ vorrechte 287 f.
Standgerichte 81, 148, 149.
Statistisches Reichsamt 194.
Stettin 168.
Steuerausschüsse 165.
„ pflicht 225, 262.
Steuern 82, 164, 179 ff.
Stichwahl 78.
Stiftung 268.
Stimmen (Reichsrats-) 101, 103.
Strafbestimmungen 148.
„ gesetzbuch 203.
„ kammern 204.
„ prozeßordnung 203.
„ sachen 206.
„ senate 204.
„ verschärfungen 148, 149.
Streikrecht 298.
Strombauverbände 188, 190.
Suspension vom Amt 258.
Synoden 270.

Tabaksteuer 170.
Tarife(Eisenbahn) 186.
Tarifpolitik 185.
„ verträge 302, 305.
Technische Nothilfe 194.
Teilungszahl (s. Verteilungszahl).
Telegraphengebühren 182.
„ technische Reichsanstalt 197.
Territorialkirche 263.
Teuerungszulagen 256.
Theater 234.
Thüringen 20, 22, 37, 40 f., 67, 74, 98, 101, 132, 141, 142, 146, 177, 180, 202, 217, 231, 270.
Titel 223, 257.
Trennung von Kirche und Staat 263, 265.
„ „ Ländern 38 ff.
Tschecho-Slowakei 168, 232, 233.
Tumultschäden 150.

Übergangsgesetz 14, 84.
„ wirtschaft 130.
Übertragung 115, 116, 142.
Uferstaaten 192.
Umsatzsteuern 164, 170.
Unabhängige Sozialdemokratie 64.
Unabhängigkeit der Richter 206.
Uneheliche Kinder 236.
Unfallfürsorgegesetz 256.
Universitäten 273.
Unmittelbare Republik 119.
Unruhen (innere) 150.
Unterricht 279.
Unterrichtswesen 272.
„ staatssekretäre (s. Staatssekretäre).
„ stützungswohnsitz 228.
Urheberrecht 297.

Vatikan 154, 264.
Verantwortlichkeit 89 ff., 90 ff., 98.
Verband (der Kirchen) 268.
Verbrauchsabgaben 164 f., 166.
„ steuer 170.
Vereine 160, 237 f.
Vereinfachte Gesetzgebung 130.
Vereinigungsfreiheit 247.
Vereinigung von Ländern 38.
Vereins- und Versammlungsrecht 237 f.
Verfassung 1, 17, 19 ff.
Verfassungsänderung 18, 120, 127.
„ streitigkeiten 211.
„ verletzung 97 f.
Verfügung 152.
Vergesellschaftung 290.
Vergnügungssteuer 172.
Verhältniswahl 35, 50, 66, 240.
Verkehrseinheit 29, 183.
„ hoheit 183.
„ politik 185.
„ steuern 164, 170.
„ verbote 168.
Verkündung 84, 113, 124, 142.
Verleihung (Staatsangehörigkeit) 229.
Vermessungswesen 194.
Vermögensauseinandersetzung 212.
„ zuwachs 169.
Verordnungen 84, 112, 114, 128 f., 182.
Verordnungsrecht im Reich 128 ff.
„ in den Ländern 142 ff.
Verpfändung (s. Diensteinkommen).
Verreichlichung der Eisenbahnen 183 f.
„ „ Post 181 f.
„ „ Wasserstraßen 183 f.
Versammlung 160, 237.
Versammlungsfreiheit 238.
Versetzung 257 f.
Versicherungswesen 299.
Versorgung (Beamten-) 256 f.
„ (militärische) 161.

Versorgungskrankenhäuser 195.
Verteilungszahl 50, 68, 69, 71, 72.
Verträge 152.
Vertragsabschluß 116.
Vertrauensausschuß 136.
„ leute 160, 248.
Vertretung (Reichskanzler) 87.
„ (Reichspräsident) 85.
„ (Reichsrat) 100 ff., 103.
„ (Reichswirtschaftsrat) 108.
„ (Staatsrat) 139.
Verwaltung 151 ff.
„ der industriellen Reichsbetriebe 195.
„ der Reichsschuld 196.
Verwaltungsbezirke 200 f.
„ gerichte 210, 242, 308.
„ strafverfahren 81, 82.
„ tätigkeit 152.
„ verordnung 105, 114, 129, 142 f., 144.
„ vorschriften 129.
Verwertung des Heeresguts 195.
Vetorecht 84, 118.
Vizekanzler 87.
Völkerrecht 34, 80, 155.
Volk 22, 119.
Volksabstimmung 42, 46, 84, 93 ff.
„ begehren 95, 96, 120, 132 ff., 140, 242.
„ entscheid 84, 93, 94, 118, 119, 126, 127, 132 ff., 140.
„ entscheidung in Bayern 134, 135.
„ partei 64, 65.
„ rat 41.
„ richter 208.
„ verlangen 138.
„ vertretung 46.
„ vorschlagsrecht 133.
Vollziehende Gewalt 149, 151.
Vollzugsausschuß 12.
„ verordnung 129.
Vorläufige Dienstenthebung 257.
„ Reichsverfassung 13.
Vorläufiger Reichswirtschaftsrat 108.
Vortragende Räte 258.
Vorschulen 278.
Vorsitz (Reichsrat) 103.

Waffenschulen 195.
Wahlen zu den Landtagen 68 ff.
„ zum Reichstag 49 ff.
Wahlfreiheit 239.
„ konsuln 245.
„ periode 59, 68 ff.
„ pflicht 70, 72, 225.
Wahlprüfung der Landtage 67, 218.
„ des Reichstags 55.
Wahlprüfung des Reichswirtschaftsrats 109.
Wahlrecht 49 ff., 68 ff., 227, 241.
„ des Militärs 160.
Wahlschein 70.
„ zahl 74.
„ zwang 70, 72.
Waldeck 19, 20, 22, 38.
Wappen 25.
Wartegeld 256, 258.
Wasserkräfte 189, 295.
„ recht 190.
„ straßen 183 ff., 187, 195.
„ wirtschaft 188.
Wechselstempel 171.
Weg der Gesetzgebung 124 f.
Wegerecht 140.
Wehrgesetz 159, 161.
„ pflicht 159, 261.
„ machtsversorgungsgesetz 161.
Weibliche Beamte 246, 308.
Weinsteuer 171.
Weltanschauung 276.
„ postverein 183.
Wertsteigerung 288.
Weser 188.
Wiederaufnahmeverfahren 247.
Wiener Kongreß 9.
„ Schlußakte 7.
Wirtschaftliche Streitigkeiten 209.
Wirtschaftsbezirke 110.
„ genossenschaften 291.
„ heimstätten 286.
„ leben 281 ff.
„ periode 173.
„ politische Gesetzentwürfe 107.
„ räte 302 f.
Wohlfahrtspflege 31.
Wohnheimstätten 286.
Wohnung 234.
Wohnungswesen 286.
Wuchergerichte 209.
Württemberg 20, 22, 38, 46, 67, 74, 77, 98, 101, 141, 142, 146, 177, 180, 182, 184, 189, 201, 211, 218, 260, 270, 289.

Zensur 234.
Zentralkommission (Rhein) 192.
„ nachweis 194.
„ rat 12.
„ stelle für Neugliederung 42.
Zentrum 64.
Zeugnisverweigerungsrecht 60.
Zirkumskriptionsbullen 264, 268.
Zivildienstschein 162.
Ziviler Ausnahmezustand 148.
Zivilkammern 204.
„ prozeßordnung 203.

Zivilsachen 204.
„ senate 204.
Zölle 166 ff.
Zollanexen 167.
„ enklaven 167.
„ grenze 166.
„ tarif 166.
Zuckersteuer 170.
Zündwarensteuer 170.
Zulassungsverfahren 123, 135.
Zuständigkeiten des Reichs 26 ff., 172.
„ „ Reichspräsidenten 79 ff.
„ „ Reichsrats 100 f., 104, 129, 130, 182, 185.
„ „ Reichstags 56 ff.
Zuständigkeiten des Reichswirtschaftsrats 107.
„ zur Gesetzgebung (siehe Reichs- und Landesgesetzgebung).
„ zur Steuererhebung 172.
„ zu Verordnungen 129 f.
Zustimmung des Reichs 155.
„ des Reichsrats 105, 118. 124, 125, 173.
Zwangspensionierung 259.
„ syndizierung 291 f.
Zweigstellen des Reichsverkehrsministeriums 185.
Zweikammersystem 47, 66.
Zwischenausschuß 108.

Die Reichsverfassung

für den praktischen Gebrauch

dargestellt von

Ministerialdirektor **Dr. Otto Meißner**

Chef des Büros des Reichspräsidenten

Preis gebunden 15 Mark

Die den praktischen Bedürfnissen entsprechende Schrift gibt in leicht verständlicher Form eine systematische Darstellung der neuen Reichsverfassung. Sowohl das ganze Verfassungswerk als auch dessen einzelne Abschnitte und Teile werden nach ihren inneren Zusammenhängen, nach Art ihres Entstehens, besonders im Zusammenhang mit alten und neuen Verfassungsbestimmungen, Gesetzen und Verordnungen behandelt.

Arbeitsrecht und Arbeiterschutz

(einschließlich der Versorgung und Fürsorge für die Kriegsopfer)

Die sozialpolitische Gesetzgebung des Reichs seit 9. November 1918

In Fortführung
der Denkschrift des Reichsarbeitsministers Bauer
für die Nationalversammlung

Dargestellt von

den Ministerialräten **Glaß, Dr. Kaphahn, Kerschensteiner,** dem Regierungsrat **Kuttig,** den Ministerialräten **Leymann, Ponfick, Dr. Schulz, Dr. Sitzler, Dr. O. Weigert**

Preis 40 Mark – Umfang etwa 500 Seiten

Dieses hochwichtige Werk gibt in systematischer Gliederung eine umfassende Zusammenstellung aller seit November 1918 getroffenen sozialpolitischen Maßnahmen der Reichsregierung über Arbeitsrecht und Arbeiterschutz.

Verlag von Reimar Hobbing in Berlin SW 61

Druck von W. Bobach & Co., Leipzig.

JN 3954 M 5 1921

University of British Columbia Library

DUE DATE

APR 1 1965

FORM 310

UNIVERSITY OF B.C. LIBRARY
3 9424 03594 3924